

المجالس الشعبية

(المادة الثالثة)

المجلس الأعلى للقوات المسلحة

مرسوم بقانون رقم ١١٦ لسنة ٢٠١١

بحل المجالس الشعبية المحلية

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ٢٠١١/٢/١٣ ؛

وعلى الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ٢٠١١/٣/٣٠ ؛

عقد من غيبة المجالس الشعبية المحلية في مصر

وعلى قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ؛

وبعد موافقة مجلس الوزراء ؛

قرر

المرسوم بقانون الآتي نصه ، وقد أصدرناه :

(المادة الأولى)

تحل جميع المجالس الشعبية المحلية في المحافظات وغيرها من وحدات الأندية المحلية المشكلة بموجب قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية .

(المادة الثانية)

تشكل بقرار يصدر بذلك من مجلس الوزراء ، مجالس شعبية محلية مؤقتة في المحافظات بحيث تضم في تشكيلها عدداً كافياً من أعضاء الهيئات القضائية السابقين ومن أعضاء هيئة التدريس بالجامعات ومن الشخصيات العامة ومن القيادات المجتمعية الأهلية وممثلاً عن الشباب وآخر عن المرأة ، وذلك كله بناءً على عرض من وزير التنمية المحلية والمحافظين .

ويختار أعضاء المجلس الشعبي المحلي المؤقت من قبل ،
على أن يتم ذلك في أول اجتماع يعقده المجلس .



يتولى المجلس الشعبي المحلي المنتخب اختصاصات جميع المجالس الشعبية المحلية في دائرة المحافظة وذلك بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة لإدارة عمليات التنمية وتلبية مطالب المواطنين طبقاً للخطة الاستثمارية للمحافظة والمشاركة المجتمعية

ويحقق سير المرافق العامة فيها بانتظام وإطراد .

يستمر المجلس الشعبي المحلي المؤقت المشكل وفقاً لهذا القانون لمدة سنة

أو انتخاب مجالس شعبية محلية جديدة أيهما أقرب .

(المادة الخامسة)

ينشر هذا المرسوم بقانون في الجريدة الرسمية ، وتكون له قوة القانون ،

ويعمل به اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره .

صدر بالقاهرة في ٦ شوال سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ٤ سبتمبر سنة ٢٠١١ م) .

المشير / حسين طنطاوي

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٠١١/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥١٣٤ س ٢٠١١ - ١٩٠٧

المجالس المنسية

عقد من غيبة المجالس الشعبية المحلية في مصر

تقرير الديمقراطية المحلية 2021 - 2022

تحرير |

إسلام عوض عبد المجيد

الباحثون |

محمد امباي علوان

محمد عماد الدين حسين

أحمد مجدي أبو النصر

© 2022

| مركز دراسات الديمقراطية الاجتماعية - مِداد |

| برنامج الديمقراطية المحلية - بلد |

www.balad-mena.net

| هذا الإصدار بموجب رخصة الابداع المشاعي (CC-BY-NC) ولا يجوز استخدامه للأغراض التجارية |



المحتويات |

1. مدخل لتذكر المجالس المنسية: قضية لا صاحب لها | 5
2. لا تمثل الشعب: قصة حل المجالس الشعبية المحلية | 7
- 1-2 حكمت المحكمة: بحل المجالس الشعبية المحلية | 8
- 2-2 المجلس الاعلي للقوات المسلحة والمجالس المحلية المؤقتة | 10
3. نزع السياسية: أنفراد أجهزة الخدمة المدنية بالادارة المحلية | 13
- 1-3 إحلال المجالس التنفيذية محل المجالس الشعبية المحلية | 14
- 2-3 إدارة جناح واحد في غيبة المجالس الشعبية المحلية | 16
4. غيبة المجالس الشعبية المحلية والانتقال الديمقراطي المحتجز | 19
- 1-4 كيف يمكن أن تحقق المجالس المحلية المنتخبة فائض من الشرعية؟ | 20
- 2-4 الديمقراطية المحلية كمسار للانتقال الديمقراطي الجذري | 23
5. مراجعة نقدية لمشروع قانون الادارة المحلية الجديد | 26
- 1-5 نقد نظام انتخاب المجالس الشعبية المحلية واختيار التنفيذيين المحليين | 27
- 2-5 نحو تدشين نظام الإدارة المحلية الجديد على أسس الديمقراطية التشاركية | 32
6. دليل الديمقراطية المحلية في انتظار نتائج الانتخابات المحلية | 35
7. الجداول | 40

1 | مدخل لتذكر المجالس المنسية: قضية لا صاحب لها

لقد كشفت تجربة العقد الاخير من سنة 2011 حتي سنة 2021 بوضوح لا لبس فيه كيف أن المجالس الشعبية المحلية قضية تركتها الحكومات المتعاقبة والنخب السياسية وكأنها قضية لا صاحب لها. فممن أن صدر عن المجلس الاعلي للقوات المسلحة 'المرسوم بقانون رقم 82 لسنة 2011' بشأن حل المجالس الشعبية المحلية في أعقاب الانتفاضة الشعبية الكبرى في 25 يناير من سنة 2011 وصدور حكم محكمة القضاء الاداري بالقاهرة الذي قضى بحل جميع المجالس الشعبية المحلية بكافة مستوياتها وحتى تاريخ كتابة هذا التقرير، ولم تجري انتخابات هذه المجالس، مع انها استحقاق دستوري نصت عليه دساتير سنوات 2012، و2014 رغم وعود بإنعقادها نكثت عنها الحكومات المتعاقبة، مرة تلو المرة.

شكل 1 | تسلسل زمني للأحداث المرتبطة بغيبة المجالس الشعبية المحلية

٢٠١٤

- دستور سنة ٢٠١٤ نظام جديد للإدارة المحلية وفق النموذج المصري (يمثل المحافظ الادارة المحلية والحكومة المركزية معاً) والسماح بانتخاب المحافظين. يطبق خلال خمس سنوات

٢٠٢٠

- الاغلبية البرلمانية تعطل اقرار مشروع قانون الادارة المحلية بصفة نهائية وتأجيل الانتخابات المحلية لأجل غير مسمى

٢٠١١

- حل المجالس الشعبية المحلية في أعقاب الانتفاضة الشعبية الكبرى

٢٠١٢

- دستور سنة ٢٠١٢ نظام جديد للإدارة المحلية وفق النموذج الفرنسي (يكون المحافظ ممثل للدولة/ الحكومة المركزية). يطبق خلال عشر سنوات

٢٠١٧

- موافقة لجنة الادارة المحلية بمجلس النواب على مشروع قانون الادارة المحلية الجديد والتراجع عن اجراء الانتخابات المحلية بعد نكوص الحكومة عن وعدها بإجرائها

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية 2022

حتى قانون الادارة المحلية الجديد لم يصدر بدوره حتي الآن ويظل مشروع القانون المقترح من حكومة شريف اسماعيل حبيس في أدراج لجنة الادارة المحلية بمجلس النواب المصري منذ خمس سنوات مضت. والحقيقة، لا يمكن أن يكون التخلي عن هذه المجالس وتجاهل تشكيلها للحد الذي عنده لم تكلف الحكومة نفسها عناء تشكيل مجالس مؤقتة

تتضطلع بإختصاصاتها رغم أن المرسوم بالقانون السالف الإشارة له نص صراحة على ذلك – بما يتماشى مع القانون رقم 49 لسنة 1979 بشأن الإدارة المحلية وهو القانون الذي مازال ساريًا حتي وقتنا هذا – وهو الأمر الذي لا يمكن اعتباره مجرد صدفة أو سوء طالع صادف هذه المجالس. ولا شك، أن هذه الأوضاع، التي جعلت المجالس الشعبية المحلية 'مجالس منسية' تعكس أحد أوجه الانتقال الديمقراطي المحتجز في مصر. لاسيما مع ما لحق بالإدارة المحلية من ضعف نتيجة غياب المجالس الشعبية المحلية التي تعتبر الشعبة الأولى من هذه الإدارة التي تنقسم لشعبتين أحدهم شعبية والآخرى تنفيذية قوامها أجهزة الخدمة المدنية ومديريتها.

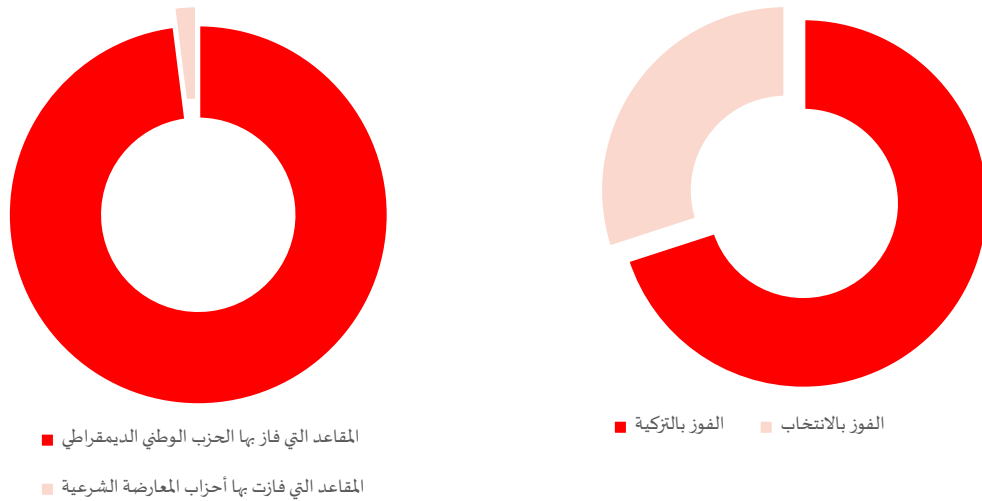
إذ انفرد المحافظين في دوائر اختصاصهم مع المجالس التنفيذية التي تشكل برئاستهم على مستوى المحافظات بالقرارات المحلية وبمعزل عن مشاركة الجماعات المحلية المختلفة في صناعة واتخاذ هذه القرارات حيث مثلت غيبة المجالس الشعبية المحلية نزاع السياسة من المجالات المحلية بطريقة كاملة خاصة مع تراجع أشكال المشاركة الأخرى وضعفها وعلى رأسها 'لجان المنتفعين بالخدمات العامة' والتي تعتبر الشكل الوحيد المتاح من أشكال الديمقراطية التشاركية على الأصعدة المحلية¹. وهو الأمر الذي بالضرورة انعكس على قضايا التنمية المحلية وعدالة التوزيع المحلية بشكل لا لبس فيه لدرجة أن المجالس الشعبية المحلية التي سيطر عليها الحزب الوطني الديمقراطي المنحل وقضت محكمة القضاء الإداري وبحق بأنها لا تمثل الشعب أصبح الكثرين من النشطاء والسياسيين المحليين يشعرون بأهميتها وفداحة تكلفة غيابها. ونحاول في هذا التقرير أن نلفت النظر لهذه القضية التي أصبحت تبدو 'قضية لا صاحب لها' مع مرور السنوات، فليست الحكومة وحدها التي لا تظهر الجدية الكافية تجاه الاستحقاق الدستوري بإصدار قانون جديد للإدارة المحلية وإجراء الانتخابات المحلية وإنما الأمر فيما يبدو؛ منطبق على الأحزاب السياسية أيضًا سواء في ذلك أحزاب الموالاتة التي تشكل الأغلبية البرلمانية وعلى رأسها حزبي 'مستقبل وطن' و'الشعب الجمهوري' والتي تتاجل بالكامل هذه القضية بل لعبت دورًا في أحد المراحل لعرقلة إقرار مشروع قانون الإدارة المحلية الجديدة. وبدرجة أقل أحزاب المعارضة التي تنخرط في 'الحركة المدنية الديمقراطية' والتي تطالب على استحياء من حين لآخر بإجراء الانتخابات المحلية ولكن لم تضع هذا المطلب على رأس أولوياتها.

¹ أنظر لمزيد من التفاصيل: تقرير الديمقراطية المحلية 2019: 2020 'مشاركة المنتفعين بالخدمات العامة: التعليم والصحة والثقافة' ج 1. برنامج الديمقراطية المحلية (2020)؛ تقرير الديمقراطية المحلية 2020: 2021 'مشاركة المنتفعين بالخدمات العامة: العمران والطاقة والنقل' ج 2. برنامج الديمقراطية المحلية (2021).

2 | لا تمثل الشعب: قصة حل المجالس الشعبية المحلية

في خضم الانتفاضة الشعبية الكبرى التي اندلعت في 25 يناير من سنة 2011 كانت مطالب الإصلاح السياسي الشامل على رأسها مطلب حل البرلمان المصري بغرفتيه مجلس الشعب ومجلس الشوري لما مثله هذا البرلمان من ديمقراطية محدودة ومدارة وفساد سياسي ارتبط بهيمنة 'الحزب الوطني الديمقراطي' المنحل على مقاليد هذا البرلمان الذي ألقت شكوك كبيرة بظلالها حول نزاهة الانتخابات التي تشكل من خلالها. لاسيما مع صدور حكم من المحكمة الادارية العليا ببطالان الانتخابات وهو الحكم الذي لم يوضع موضع تنفيذ خلال الاشهر الاخيرة من حكم مبارك وحزبه المسيطر. ومالبث المجلس الاعلي للقوات المسلحة حتي أصدر اعلاناً دستورياً بحل البرلمان وهو ما كان محل ترحيب واسع من القوى السياسية بمختلف مشاربها وفتح الباب واسعاً للمطالبة بحل المجالس الشعبية المحلية أسوة بغرفتي البرلمان.

شكل 2 | نتائج الانتخابات المحلية المنعقدة في 8 أبريل من سنة 2008



المصدر: وكالات أنباء 2008

إلا إن قصة حل المجالس الشعبية المحلية لا تبدأ من هذه النقطة بالتحديد بل من نقطة سابقة عليها، من تاريخ يوم 8 أبريل من سنة 2008 حيث أجريت الانتخابات المحلية الأخيرة. إذ عشية هذه الانتخابات كان نجاح الدعوة للاضراب العام في يوم 6 أبريل من نفس السنة لافتاً للنظر خاصة في مدينة المحلة الكبرى بمحافظة الغربية بدلتا مصر إذ وافقت الدعوة للاضراب العام التي أطلقها مجموعة 'شباب 6 أبريل' التي تشكلت من سنة واحدة سابقة مع إضراب عمال شركة

مصر للغزل والنسيج بالمحلة الكبرى وهو الاضراب الذي اشتعلت احتجاجات شعبية في المدينة على خلفيته ومزق المتظاهرين صورة مبارك في مشهد لم يكن مألوف حتي وقتها.

هذه الاحداث مثلت خلفية الانتخابات المحلية حيث كان واضح من أسابيع قبلها أن هناك قرارًا بحرمان جماعة الاخوان المسلمين من المشاركة في هذه الانتخابات – رغم سيطرتها على نحو خمس مقاعد مجلس الشعب – لا سيما وان هذه الانتخابات كانت الأولى التي تجري منذ التعديلات التي أُدخلت في العام 2005، 2007 على دستور سنة 1971؛ والتي تقتضي بحصول مرشحي الرئاسة المستقلين على دعم 10 أعضاء منتخبين على الأقل من كل مجلس محلي في 14 محافظة على الأقل لقبول ترشُّحهم². وهو ما عزز رغبة الحكومة وقتها في منع الاخوان المسلمين من الترشح في الانتخابات المحلية لعرقلة ترشح أحد قيادات الجماعة في الانتخابات الرئاسية التي كانت مقررة في سنة 2011.

وتادولت الصحافة المستقلة وقتها انباء على اتفاق سياسي ما بين الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة الشرعية على السماح بمشاركة رمزية للأحزاب الاخيرة وعلى رأسها حزبي 'الوفد الجديد' و'التجمع الوطني التقدمي الوحدائي' وهي الاحزاب التي كانت تشكو من محاباة السلطة لجماعة الاخوان المسلمين والاتفاق معها علي تحقيق مكاسب لافقة في الانتخابات التشريعية التي سبقت الانتخابات المحلية بنحو عامين. ولقد كان الاتفاق ما بين الحزب الحاكم واحزاب المعارضة الشرعية اتفاقاً صريحاً ومعلنًا في بعض الدوائر المحلية مثل دائرة المحلة الكبرى نفسها حيث تقاسما مقاعدها في المجالس الشعبية المحلية بما أدي لحسم الانتخابات بالتزكية وبدون حاجة للجوء للاقتراع. أما أغلبية الدوائر المحلية أجريت فيها الانتخابات المحلية بطريقة 'محدودة' مع تمثيل متفاوت لأحزاب المعارضة الرسمية توقف على مدى نفوذها في المحافظات المختلفة. ونجحت المعارضة بالفوز بنحو 9% من مقاعد المجلس الشعبي المحلي لمحافظة بورسعيد على سبيل المثال وهو أعلى مستوى من مستويات المجالس الشعبية المحلية.

وبينما قاطعت المعارضة بوجه عام المستويات الادني من المجالس الشعبية وهو مستوى المجالس الشعبية المحلية للمدن والاحياء والمراكز والمجوعات القروية والجدير بالذكر ان هذه النتيجة كانت أفضل نتائج حققها هذه الاحزاب على مستوى كافة الدوائر الانتخابية المحلية وفاق تمثيلها فيها تمثيلها في دوائر القاهرة والاسكندرية. ولكن الخلاصة النهائية لهذه الانتخابات كانت سيطرة مطلقة للحزب الوطني الديمقراطي المنحل على مقاعد المجالس الشعبية المحلية على مستوى الجمهورية بنسبة 98 % من مقاعد تلك المجالس والتي تبلغ ما يناهز 54 ألف مقعد ومن هنا ألتصقت عبارة 'لا تمثل الشعب' بتلك المجالس حتي حلها (أنظر: شكل 2).

1-2 | حكمت المحكمة: بحل المجالس الشعبية المحلية



² أنظر على سبيل المثال: مصر: تزايد القلق مع اقتراب موعد الانتخابات المحلية التي تجري الثلاثاء في 8 إبريل/نيسان. منظمة العفو الدولية تصرح صحفي بتاريخ 4/3/

في أعقاب نجاح الانتفاضة الشعبية الكبرى تحولت العديد من مطالب الإصلاح السياسي الشامل لساحات القضاء والمحاكم لا سيما المحاكم العليا النقض والادارية والدستورية العليا وما أن لبس النزاع المحتدم حول تعديلات دستور سنة 1971 وما لاحقها من إعلان دستوري مؤقت كانت أبرز القضايا المثارة هي قضية حل الحزب الوطني الديمقراطي وهي القضية التي وضعت لها المحكمة الادارية العليا حدًا نهائيًا بعدما قضت في ابريل من سنة 2011 بحل الحزب الحاكم لمدة تناهز ثلاث عقود كاملة من الديمقراطية المحدودة/ المدارة في ظل تعددية حزبية مقيدة ونظم انتخابية سيئة لا تعكس الارادة الشعبية بطريقة سليمة.

إطار 1 | حل المجالس الشعبية المحلية بحكم من محكمة القضاء الاداري بالقاهرة

بتاريخ 28 يونية 2011 قضت محكمة القضاء الإداري بالقاهرة "الدائرة الأولى" وقف تنفيذ قرار الحكومة السليبي بالامتناع عن حل المجالس الشعبية المحلية وما يترتب على ذلك من آثار أهمها حل المجالس المذكورة. ورغم أن المجالس المنتخبة سنة 2008 كانت بالفعل وكما جاء بحيثيات الحكم تعبر عن تعددية حزبية مقيدة وهيمنة الحزب الوطني الديمقراطي المنحل الذي أحتل 98 % من إجمالي مقاعد هذه المجالس وتتضمن ما يناهز 54 ألف مقعد في انتخابات مشكوك في نزاهتها وفي غيبة الإشراف القضائي الكامل عليها! واستندت المحكمة إلى حكم أصدرته المحكمة الإدارية العليا في 16/ 4/ 2011. الدائرة الأولى (أحزاب) وهو ما اعتبرته حكماً تاريخياً كتبت به شهادة وفاة حزب ذلك النظام . الحزب الوطني الديمقراطي . الذي كان أعضاؤه يسيطرون على وظائف ومناصب ومؤسسات وهيئات الدولة حيث قضت بانقضاء الحزب المذكور وتصفية أمواله وأيلولتها إلى الدولة، ولعله من العلم العام الذي لا يخفى على أحد أن الأغلبية العظمى من أعضاء المجالس الشعبية المحلية القائمة في البلاد إن لم يكن كلهم هم أعضاء ذلك الحزب المنقضى وكانت هذه المجالس من بين أدوات ذلك النظام وبها ينفذ سياساته وأفكاره وكان أعضاؤها لا يتحركون إلا تنفيذاً لمراد من كانوا يديرون هذا الحزب ووفقاً لأهوائهم وبما يحقق رغباتهم، ومن غير المقبول أن يزاح رأس ذلك النظام كأثر لثورة الشعب في 25 يناير 2011 بل ويسقط النظام كله بقادته ورموزه وأعضائه وأدواته وحزبه، ومع ذلك تظل المجالس المحلية الشعبية قائمة حتى الآن رغم فقدانها لأصل شرعيتها في الدستور بعد أن عطلت أحكامه وانقطع عن هذه المجالس حبل الانتماء الحزبي، وتبرأ منها الشعب فلم يعد لها دور في سياسة أو إدارة الوطن ولم تعد تمثل أحداً فيه وبالتالي بات حلها وإبعادها بتشكيلها الحالي عن أي دور في الحياة العامة للبلاد حتماً مقضياً وصار واجباً على السلطة المختصة أن تبادر إلى القيام به واتخاذ الإجراء القانوني اللازم لذلك.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية 2019

وهذا القضاء التاريخي هو ما فتح الباب واسعاً لحكم محكمة القضاء الاداري بالقاهرة بحل المجالس الشعبية المحلية كنتيجة مباشرة لحل الحزب الوطني الديمقراطي إذ اعتبرت هذه المجالس من بين أدوات ذلك النظام وبها ينفذ سياساته وأفكاره وكان أعضاؤها لا يتحركون إلا تنفيذاً لمراد من كانوا يديرون هذا الحزب ووفقاً لأهوائهم وبما يحقق رغباتهم وهو الامر الذي لا يستقيم استمراره مع نجاح الانتفاضة الشعبية الكبرى لا سيما وان هذه المجالس قد فقدت من وجهة نظر المحكمة لأصل شرعيتها في الدستور بعد أن عطلت أحكامه وانقطع عن هذه المجالس حبل الانتماء الحزبي،

وتبرأ منها الشعب فلم يعد لها دور في سياسة أو إدارة الوطن ولم تعد تمثل أحداً فيه وبالتالي بات حلها أمر محتملاً (أنظر: إطار 1)³.

والحقيقة أن هذا الحكم من أهم أسباب سلامته أو صلاحيته القانونية ما جاء بحيثياته من الكشف عن انسحاب شرعية المجالس المحلية الشعبية كنتيجة مباشرة للانتفاضة الشعبية وأيضاً نتيجة الطبيعة المحدودة للانتخابات المحلية المنعقدة في 2008 (بدون إشراف قضائي على العملية الانتخابية) ويعتبر من أهم الحوافز لاستحداث نظم انتخابية متطورة بشكل عام وتغطية أوجه الضعف الأخرى في تلك المجالس.

لأن شرط تعبير المجالس الشعبية المحلية بوجه عام عن مصالح الجماعات المحلية هو تعزيز اختصاصاتها والادوات الرقابية المتاحة لأعضائها خاصة الحق في الاستجواب كما سنوضح لاحقاً في هذا التقرير. وذلك بما يخفف من شدة المركزية الإدارية والمالية ويتيح للمجالس الشعبية المحلية اختصاص تشريعي أو لائحي أوسع كانت الفرصة سانحة في وقتها لأقرار مثل تلك التعديلات إلا أن استمرار غيبة المجالس الشعبية المحلية لمدة عقد كامل ربما سيؤثر بالسلب على إصلاح نظام الإدارة المحلية المنتظر ويزيد من أهمية تذكر الحكم الذي قضى بحلها.

2-2 | المجلس الأعلى للقوات المسلحة والمجالس المحلية المؤقتة

في استجابة سريعة نسبياً للمجلس الأعلى للقوات المسلحة الذي جمع بين يديه السلطتين التنفيذية والتشريعية على مدار السنة الحافلة بالأحداث السياسية – حتى انتخاب برلمان جديد سنة 2012 – صدر المرسوم بقانون رقم 116 لسنة 2011 بحل المجالس الشعبية المحلية وهو القرار الذي يعتبر استجابة لحكم محكمة القضاء الإداري بالقاهرة وخارطه طريق لاستبدالها بمجالس مؤقتة حيث تضمن في المادة الأولى منه حل كافة المجالس الشعبية المحلية في المحافظات وسائر وحدات الإدارة المحلية المشكلة بموجب قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979⁴.

والحقيقة أن نظام الإدارة المحلية في مصر لا يتحمل غياب المجالس الشعبية المحلية ولا يسمح من الأصل بحل هذه المجالس بإجراء شامل – إذ لم يكن من الممكن تسويق المرسوم بقانون رقم 116 لسنة 2011 إلا من خلال حكم محكمة القضاء الإداري بالقاهرة كما أشرنا سلفاً - وتنص المادتين 145، 146 من قانون الإدارة المحلية المعدلتين بالقانونين رقم 50 لسنة 1981 ورقم 145 لسنة 1988 على اختصاص مجلس الوزراء لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة باتخاذ قرارات حل المجالس الشعبية المحلية على أن يتضمن قرار الحل مجلس مؤقت مباشرة اختصاصات المجلس المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة وهو ما يعتبر تطبيقاً لمبدأ ديمومة المرافق العامة ولاسيما المحلية منها حتى يتم تشكيل المجلس الشعبي المحلي الجديد ويجب إجراء الانتخابات لتشكيل هذا المجلس الجديد خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل

³ محكمة القضاء الإداري بالقاهرة، الحكم في القضية رقم 22575 ورقم 30195 ورقم 28010 ورقم 29549 لسنة 65 ق . بالتاريخ 2011/6/28.

⁴ أنظر على سبيل المثال: تساؤلات حول طرق تشكيل المجالس المؤقتة لإدارة المحليات، جريدة المال، بتاريخ 2011/7/12.

إلا أن السياق والملازمات المرتبطة بحل المجالس الشعبية المحلية سنة 2011 وتعقيدات المشهد السياسي وتردد بعض القوى السياسية وتحمس بعضها الآخر لخوض غمار الانتخابات بأشكالها سواء تشريعية أو محلية كانت مما يستبعد هذا النظام القانوني المصمم للمعالجة الاعادية وتتطلب قدرًا أكبر من المرونة (أنظر: إطار 2)

إطار 2 | النظام القانوني لحل المجالس الشعبية المحلية ومبدأ ديمومة المرافق العامة

من أهم تطبيقات مبدأ ديمومة المرفق العام في القانون الإداري في كلاً من مصر وفرنسا والدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج تنص المادة 144 من قانون الإدارة المحلية في مصر على عدم يجوز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء شامل، كما لا يجوز أن يحل المجلس الشعبي مرتين لسبب واحد وذلك باعتبار أن هذه المجالس هي التي تختص بإدارة المرافق العامة المحلية. ولزيادة الضمانات عدم تحكم المحافظين في نظام الإدارة المحلية في مصر من تغول التنفيذيين عليها نصت مادة 145 من القانون سالف الذكر على أن يصدر بحل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو لغيرها من وحدات الإدارة المحلية قرار من مجلس الوزراء بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء. وينشر القرار الصادر بحل المجلس الشعبي في الجريدة الرسمية ويخطر به مجلس الشعب خلال أسبوعين من تاريخ صدوره. وحتى لا يحدث فراغ يعطل المرافق العامة المحلية تنص مادة 146 من نفس القانون على أن يشكل في القرار الصادر بحل المجلس الشعبي المحلي مجلس مؤقت بناء على اقتراح المحافظ المختص ويجب أن يضم تشكيله عدداً كافياً من قيادات التنظيمات المحلية ويتولى المجلس المؤقت مباشرة اختصاصات المجلس المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة حتى يتم تشكيل المجلس الشعبي المحلي الجديد ويجب إجراء الانتخابات لتشكيل هذا المجلس الجديد خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل. وتعرض القرارات التي يتخذها المجلس المؤقت على المجلس الجديد في أول جلسة يعقدها بعد تشكيله لاتخاذ ما يراه بشأنها وذلك طبقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية 2022

لهذا ووفق قاعدة توازي الاشكال القانونية كان يجب أن يصدر قرار حل المجالس الشعبية المحلية بموجب مرسوم له قوة القانون لاسيما وأنه نص على أجل مغاير عن المنصوص عليه في قانون الإدارة المحلية فيما يتعلق بأجل انتخاب المجلس الجديد (رغم أن هذا الاجل في التفسير القانوني الشائع يعتبر أجلاً تنظيمياً لأن المشرع لم يضع جزاءً على مخالفته) وهو الاجل الذي يترواح وفق المادة الرابعة من المرسوم بقانون 116 لسنة 2011 ما بين مدة سنة أو انتخاب مجالس شعبية محلية أهمها أقرب.

ولكن ما حدث هو عجز حكومتي عصام شرف وكمال الجنزوري الثانية عن تشكيل المجالس الشعبية المحلية المؤقتة في مستوى المحافظات (لم يشمل المرسوم بقانون رقم 116 المستويات الأدنى من وحدات الإدارة المحلية) التي كانت يفترض أن تشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض وزير التنمية المحلية المحافظين كل في دائرة اختصاصه بحيث تضم في عضويتها عدداً كافياً من أعضاء الهيئات القضائية السابقين وأعضاء هيئات التدريس بالجامعات ومن الشخصيات العامة ومن القيادات المجتمعية الاهلية وممثلاً عن الشباب والمرأة على أن يختار هؤلاء من بينهم رئيس المجلس والوكيل في أول إجتماع.

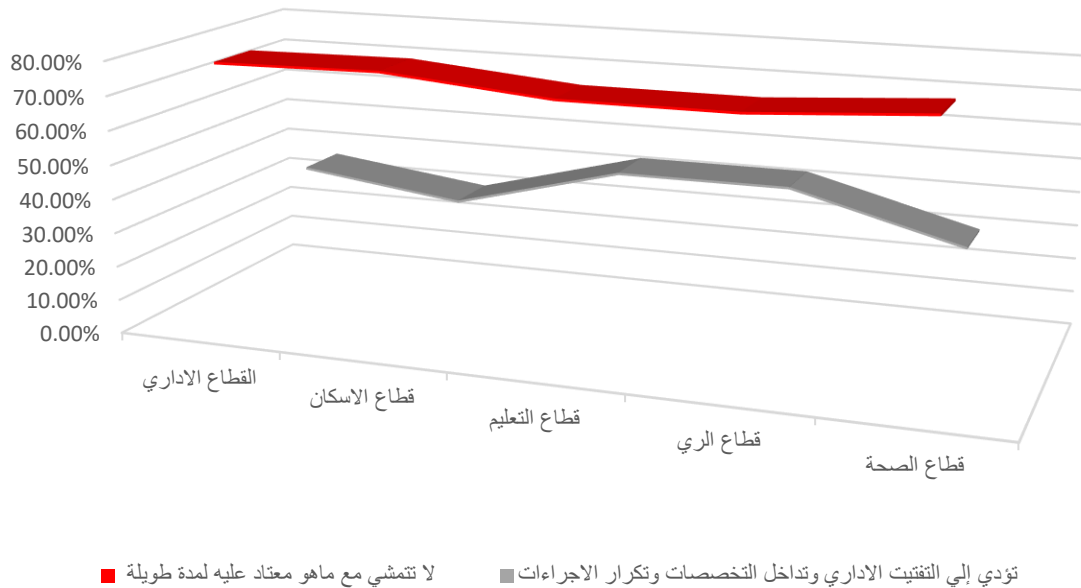
ويصعب الجزم بسبب مباشر لعجز الحكومتين اللتان عملا تحت رئاسة المجلس الاعلي للقوات المسلحة عن تشكيل المجالس الشعبية المؤقتة فبينما عملت الحكومتين على التشاور مع القوى السياسية المختلفة بما فيها الاخوان المسلمين والسلفين والاحزاب العلمانية على المستويين المركزي والمحلي إلا أن شدة الاختلاف ما بين تلك القوى التي كانت بعضها – على الاقل الاخوان المسلمين – تفضل حسم مسألة بالانتخاب لثقتها في فوزها لا سيما بعد تفوقها الالاف في الانتخابات التشريعية في 2011-2012 وتحفظاتها على بعض ترشحيات القوى السياسية الاخرى على المستويات المحلية والخلاف مع بعض المحافظين أنفسهم جعلت من الصعب جداً التوافق على شكل مجلس مؤقت في كل محافظة من 27 محافظة.

إلا أن هذا الوضع السياسي المأزوم لا يعفي حكومتي شرف والجنزوري الثانية ومن ورائهم المجلس الاعلي للقوات المسلحة من مسؤوليتهم عن انفاذ القانون والسماح بتمثيل جزئي للجماعات المحلية من خلال المجالس الشعبية المحلية المؤقتة التي لو كانت شكلت وفق المرسوم بقانون رقم 116 لسنة 2011 لكانت فرضت على أي حكومة تالية الاسراع في تلبية الاستحقاقات الدستورية المتعلقة بانتخاب مجالس شعبية محلية وتفادت البلاد أزمة الغياب التي أستمترت لأكثر من عقد كامل خلفت ورائها فراغاً هائلاً في نظام الادارة المحلية وتركت اختصاصات المجالس الشعبية المحلية بلا مختص.

3 | نزع السياسية: أفراد أجهزة الخدمة المدنية بالادارة المحلية

تحتل المجالس الشعبية المحلية، موقع القلب من نظام الإدارة المحلية، بحكم كونها الشعبة المنتخبة من هذه الإدارة، ورغم انها على مدار عقود، تعرضت للتهميش، في ظل تغول المجالس التنفيذية الغير منتخبة على اختصاصاتها، إلا ان خبرة السنوات التالية، لحل المجالس الشعبية المحلية، أظهرت ان غيابها أضعف الديمقراطية المحلية أي قدرة المجتمعات المحلية على المساهمة في القرارات التي تمس حياتها. فحتى تلك المجالس الشعبية المحلية التي سيطر عليها الحزب الوطني الديمقراطي المنحل، ورغم كل مثالبها والشكوك حول نزاهة انتخابها، كانت بمثابة منابر لتمثيل مصالح المجتمع، أو بعض تلك المصالح على الأقل، كما نجت في عرقلة انفراد المجالس التنفيذية بالقرار في كثير من الأحيان.

شكل 3 | رأي عينة من العاملين بأجهزة الخدمة المدنية في تطبيق اللامركزية



المصدر: تقرير التنمية البشرية مصر 2004

وعلى مدار تجربة الإدارة المحلية، كان هناك توتر دائم ما بين أجنحة الإدارة المحلية، أو المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية وما تمثله من أجزاء الخدمة المدنية، التي يتشكك العاملون بها في جدوى اللامركزية (أنظر: شكل 3) صحيح ان هذا التوتر لم يصل لحد الصدام الصريح، نتيجة سيطرة الحزب الوطني الديمقراطي المنحل على المجالس الشعبية المحلية، وهو ما كان من شأنه احتواء هذا التوتر والحد من مداه. إلا انه في تقديرنا أبرز أسباب النكوص عن اجراء الانتخابات المحلية، أكثر من مرة خلال السنوات العشرة الأخيرة، حذر الحكومات المركزية المتعاقبة من الازمات المتوقع

حدوثها، ما بين النوعين من المجالس، بالنظر لغياب حزب سياسي مسيطر يستطيع احتواء التوتر الناتج عن عدم الانسجام العضوي ما بين مجالس سياسية بطبيعتها وبين وأجهزة الخدمة ومجالس بيروقراطية بطبيعتها . والتوتر ما بين المجالس الشعبية المحلية وأجهزة الخدمة المدنية والعاملين بها توتر كامن ويتمحور حول تحدى الانتقال للامركزية. فتظهر نتائج دراسة مسحية اجراها فريق تقرير التنمية البشرية لمصر الصادر سنة 2004، شملت استطلاع رأي العاملين المدنيين بالإدارة المحلية حول تطبيق اللامركزية والموقف منها والعراقيل التي تواجهها وما يمكن ان تحققه من اجل تحسين مستوى أداء المرافق الخدمية وقياس التفاوت بين القطاعات ذات الصلة أن الفشل في تدريب واعداد الموظفين/العاملين المدنيين بالإدارة المحلية هو العقبة الاساسية أمام تنفيذ اللامركزية⁵. وتظهر نفس الدراسة المسحية أن 70% على الاقل مما شملتهم الدراسة يعتقدون أن اللامركزية لا تتماشى مع التقاليد البيروقراطية المصرية وما يزيد 30% منهم يعتقدون أن اللامركزية تؤدي إلى التفتت الإداري وتداخل الاختصاصات وتكرار الاجراءات فيما يظهر إلى مدى تعتبر اللامركزية واجهتها وعلى رأسها الشعبة المنتخبة من الادارة المحلية أي المجالس الشعبية المحلية تعتبر غريبة عن طريقة عمل البيروقراطية كثيفة المركزية تاريخياً. وخلال عقد كامل من غيبة هذه المجالس المنتخبة السياسية بطبيعتها كانت تعمل أجهزة الخدمة المدنية والعاملين بها على نزع الطابع السياسي بالكامل عن القضايا المحلية .

3-1 | إحلال المجالس التنفيذية محل المجالس الشعبية المحلية

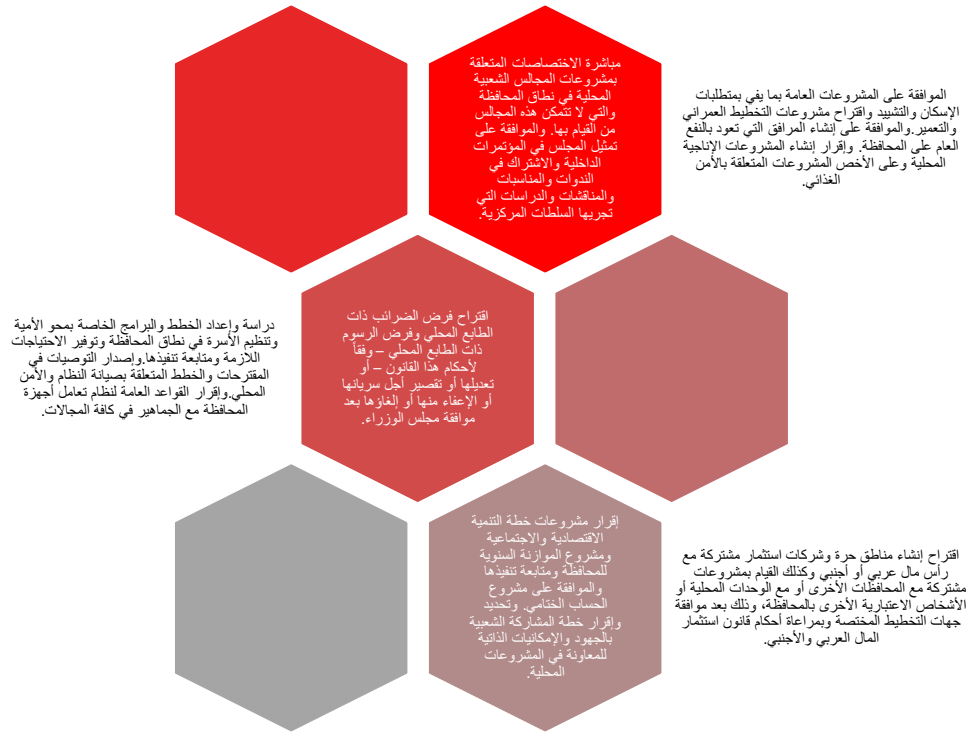
بدون سند قانوني وخلال عقد من غيبة المجالس الشعبية المحلية حلت المجالس التنفيذية محلها فيما أسند لها قانون الادارة المحلية من اختصاصات بتدخلات من السلطات المركزية. وتشكل المجالس التنفيذية للمحافظات برئاسة المحافظ الذي يصدر قرار تعيينه من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ويعتبر السلطة المختصة في كل ما يتعلق بتطبيق قانون الخدمة المدنية ويكون رئيساً لجميع الموظفين المدنيين بالمحافظة، ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير .

وتمثل المجالس التنفيذية بشكل عام أجهزة الخدمة المدنية وفق قانون الادارة المحلية ومشروع قانون الإدارة المحلية الجديد من توليفة متنافرة من البيروقراطيين حيث تضم هذه المجالس في عضويتها على مستوي المحافظة، فضلاً عن المحافظ كلاً من، السكرتير العام، والسكرتير العام المساعد، والمديرين بما فيهم مدير الامن، ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى، ورؤساء أجهزة المدن التي تمثل مجتمعات عمرانية جديدة (في المشروع الذي يحاول دمج المجتمعات العمرانية الجديدة في نظام الادارة المحلية)، ورؤساء الهيئات والأجهزة والشركات المرفقية والخدمية الواقعة في نطاق المحافظة، ويشارك النواب في اجتماعاتها دون ان يكون لهم حق التصويت. وتشكل في المستويات المحلية الأخرى، أي المراكز، والمدن،

⁵ تقرير التنمية البشرية في مصر 'اللامركزية من أجل الحكم الرشيد' (القاهرة: وزارة التخطيط المصرية والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، 2004) ص 30.

والأحياء، والقرى، مجالس تنفيذية تضم التنفيذيين من نفس المستوى. ويخضع أعضاء هذه المجالس لمجموعة متباينة من القوانين، التي تنظم عمل الجهات التي يمثلها هؤلاء الأعضاء، تمثل شبكة بيروقراطية معقدة ومتنافرة. وتختص المجالس التنفيذية في الأصل بمتابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة، وتقييم إنجاز المشروعات والخدمات ومستوي أداء المرافق بالمحافظة وفقاء لمؤشرات قياس الأداء الخاصة بالمحافظة، ومناقشة سبل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمحافظة، ومناقشة مشروع الخطة وموازنة، والحسابات الختامية، وكذلك اقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات، بعد اعتمادها على الوحدات المحلية، دراسة الموضوعات التي تعرض على المجالس الشعبية من النواحي الإدارية، والمالية، الفنية والقانونية، بما في ذلك ما يحيله إليها المحافظ أو المجالس الشعبية من موضوعات. وهذا الشكل يمكن اعتبار المجالس التنفيذية من ناحية منتدى لتنسيق جهود الجهات الإدارية المتنوعة، ومن ناحية أخرى تعتبر هيئة معأونة أو تحضيرية لأعمال المجالس الشعبية.

شكل 4 | اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات في مصر



المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية 2021

ورغم ان المجالس التنفيذية شعبية من شعب الإدارة المحلية إلا انها بحكم طبيعة تشكيلها تعتبر مزيج من ممثلين عن الإدارة المحلية والهيئات المركزية ومن ثم هي ليست مسؤولة كوحدة واحدة. فبينما كل أعضاء المجالس التنفيذية خاضعين لرقابة المجالس الشعبية، حيث يحق لأعضاء المجالس الأخيرة توجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة وطلبات المناقشة لهم، فيما

يدخل في اختصاصهم كل على حدي، إلا ان المحافظين ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى وحدهم مسؤولين سياسيًا امام المجالس الشعبية بحيث يمكن استجوابهم وسحب الثقة منهم. ويرجع ذلك لان العناصر البيروقراطية الممثلة في المجالس التنفيذية في واقع الامر تكون مسؤوليتها عن اعمالها مسؤولية تأديبية وليست سياسية.

والنتيجة التي ترتبت على هذه الاوضاع غير المسبوقة وغير القانونية والتي تخمضت عنها غيبة المجالس الشعبية المحلية أن أختصاصتها التي نصت عليها المواد 12، 13، و14 من قانون الادارة المحلية أصبحت أما معطلة لان ليس لها محل مثل اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بالتصديق على قرارات المجالس الشعبية المحل من المستويات الادني وهي مستويات المركز، المدينة، الحي، والمجموعات القروية أو أستولت عليها المجالس التنفيذية وبعضها اختصاصات بالغة الاهمية مثل إقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة والموافقة على مشروع الحساب الختامي. وتحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية (أنظر: شكل 4).

ومن أخطر الاختصاصات التي أضلعت بها على مدار عقد المجالس التنفيذية هو التصرف في أملاك المحافظات المملوكة لها ملكية خاصة، أي غير مخصصة للنفع العام وهو الاختصاص الذي ظل طول تجربة الادارة المحلية أهم اختصاصات المجالس المنتخبة - والجدير بالذكر أن المادة 91 من مشروع قانون الادارة المحلية أضافت اختصاص جديد هو اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المحافظة والموافقة على قواعد التصرف فيها بشكل عام وهو ما يعزز اختصاصات تلك المجالس - ووللتغطية على جانب المشروعية أضطرت السلطات المركزية لادخال الهيئة العامة للاستثمار وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وهي هيئات مركزية في عملية بيع أراضي الدولة أماما عن طريق تسعيرها او طريق نقل تبعيتها.

2-3 إدارة بجناح واحد في غيبة المجالس الشعبية المحلية

ترجع أهمية المجالس الشعبية المحلية كما أشرنا فيما سبق، لكونها منتخبة مباشرة من هيئة الناخبين المحلية التي تمثلها تلك المجالس. ويفترض نظام الإدارة المحلية ان المجالس التنفيذية وعلى رأسها المحافظين تخضع لرقابة المجالس الشعبية المحلية، ولا شك ان ما نص عليه الدستور بشأن تخويل المجالس الشعبية المحلية، سلطة سحب الثقة من المحافظين ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى، خطوة إيجابية على طريق تأكيد سيادتها وتعزيز رقابتها على التنفيذيين. إلا ان هذا غير كاف من وجهة نظرنا لامتناع التوتربين النوعين من المجالس لان عدم انسجامهم العضوي يظل بمثابة معضلة قائمة، لا يمكن حلها إلا من خلال انتخاب التنفيذيين بطريق غير مباشر من خلال المجالس الشعبية.

ولا شك أن التفاعلات التي سوف تجري في المجال العام السياسي - حال تخفيف القيود المفروضة عليه - مابين المجالس المحلية المنتخبة والأجهزة البيروقراطية سوف تفسح المجال على المدى البعيد للاعتراف باللامركزية السياسية من خلال

التقدم على طريق اللامركزية الإدارية والمالية. على سبيل المثال، فرنسا التي تعتبر من البلدان الأوروبية التي عرفت تحولاً متأخراً للامركزية رغم اعترافها المبكر ببعض ملامح اللامركزية السياسية لم تتطور نظمها المحلية إلا من خلال التوازنات ما بين السياسة المحلية والإدارة البيروقراطية أي الإدارة-المشاركة المكونة من الساسة المحليين والعاملين بالخدمة المدنية⁶.

إطار 3 | السياسة المحلية والأحزاب والخدمة المدنية

رغم أن النظام السياسي المصري من المفترض أنه قائم على التعددية السياسية والحزبية إلا أن الأحزاب بكل تنوعاتها الأيديولوجية وتوجهاتها السياسية، مازلت تلعب دور هامشي في التفاعلات السياسية، ومن المفارقات أن يكون حزب مستقبل وطن وهو حزب الأكثرية في البرلمان، الذي صوتت كتلته البرلمانية لصالح الثقة في الحكومة، غير ممثل في هذه الحكومة ولو بوزير واحد. ومن الناحية النظرية تعتبر الانتخابات المحلية فرصة سانحة للأحزاب السياسية لأن تلعب دور أكبر في نظام الإدارة المحلية، خاصة وأن الانتخابات المحلية المقرر إجرائها بنظام القائمة المغلقة المطلقة، وفق مشروع قانون الإدارة المحلية الجديد، سوف يعزز فرصها في الفوز بأغلبية المجالس الشعبية المحلية. وهناك مؤشرات على علاقة وثيقة ما بين الجماعات والأحزاب الديمقراطية واليسارية وبين المنظمات غير الحكومية بالذات الحقوقية والنسوية والنقابات العمالية بالذات المستقلة. والحقيقة أن رغم هذه الفرصة إلا أن تجاهل السياسة المحلية لصالح التركيز على القضايا الوطنية الكبرى أو التركيز على الأنشطة الاجتماعية منزوعة السياسة لا سيما أحزاب الموالة وفي ظل غيبة المجالس الشعبية المحلية تراجعت بشدة الديمقراطية المحلية باعتبارها قدرة المجتمعات/الجماعات المحلية على المشاركة في صناعة واتخاذ القرارات المؤثرة في حياتها من ناحية ومن ناحية أخرى باعتبارها إمكانية لتسييس الأزمات المحلية وحللتها من خلال خيارات سياسية بمشاركة أجهزة الخدمة المدنية دون السماح للأخيرة بتحويل تلك الأزمات لموضوعات بيروقراطية بحته.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية 2022

والحقيقة أن مصر عرفت أشكال متنوعة الاغراض من المرافق العامة الخدمية والإنتاجية مستوحاة من النموذج الفرنسي كنتيجة مباشرة لتدخل الدولة في الاقتصاد وهو الوضع الذي أنتج بيروقراطية واسعة النفوذ. ولهذا إطلاق نظام جديد للإدارة المحلية متوقف على الاعتراف بسمو المجالس المحلية المنتخبة على سائر الأجهزة المحلية وهو ما لا يمكن يحقق أهدافه بدون توازنات دقيقة ما بين أولوية السياسة المحلية واعتبارات الإدارة البيروقراطية بما يسمح بالحد من تغولها على كل ما هو سياسي بطبيعته كما كان الحال من قبل. وهو ما يتطلب إصلاحات قانونية معيارية (مالية وإدارية) تأمن إعادة مؤسسة المجال العام السياسي باعتباره الحيز الذي سوف تجري داخله التفاعلات ما بين المجالس السياسية والأجهزة البيروقراطية.

ولاشك أن غيبة المجالس الشعبية المحلية لمدة عقد كامل أضعفت فرص تحول الحركات الاقليمية ذات الطابع المحلي إلى حركة اجتماعية تعمل على تسييس الأزمات المحلية وبهدف تعميق مشاركة المجتمعات المحلية في صناعة القرارات التي تمس حياتهم وباعتبارها شكل من أشكال مقاومة تركيز السلطة أو المركزية المفرطة في حالات مساهمتها المباشرة في اشغال

⁶ Hélène Reigner, (1999) The Transformations of Local Government in France: Towards a Co-Administration Model Between Local Authorities and State Field Services. ECPR: Mars, Working Paper.

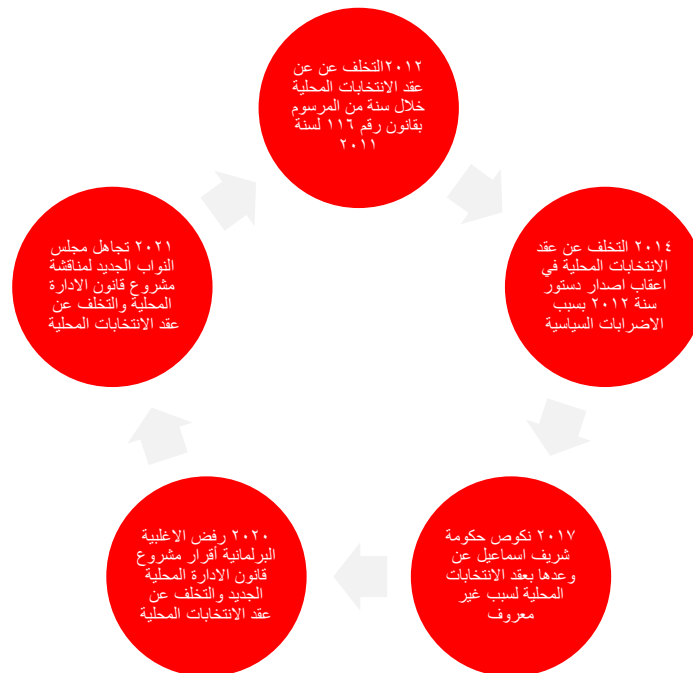
الازمات المحلية وهو ما يؤدي لتعميق المواطنة لا نفيها. وهذا الضعف يرتبط بغياب السياسة المحلية في ظل اوضاع أضحت معها الادارة المحلية إدارة بجناح واحد أي إدارة بيروقراطية محضه منزوعة السياسة فيما يتعلق بخيارات حله الازمات المحلية (أنظر: إطار 3).

ويظل التحدي الرئيسي امام الأحزاب السياسية هو تجذير مساهمتها في التفاعلات السياسية المحلية من خلال تطوير برامج حزبية محلية، تعكس احتياجات والأولويات المجتمعات المحلية بشكل تفصيلي قد المستطاع. وهذه النقطة تعود بنا إلى فكرة تسييس الازمات المحلية أي معالجتها معالجة سياسية مرتبطة بإعادة صياغة علاقة المجتمعات المحلية، ليس فقط بالإدارة المحلية، وانما كذلك بالحكومة المركزية. ولا شك ان الأحزاب السياسية إذا توافرت لديها إرادة المساهمة في نجاح نظام الإدارة المحلية الجديد ستكون مضطرة لان تدمج محتوى الديمقراطية التشاركية في برامجها المحلية من خلال تطوير أليات حزبية داخلية لحث السكان المحليين على المشاركة في صياغة البرامج الحزبية المحلية وبلورة المصالح الجماعية والطبقية، بطبيعة الحال في إطار توجهات الاحزاب الأيديولوجية .

4 | غيبة المجالس الشعبية المحلية والانتقال الديمقراطي المحتجز

لاشك أن الانتقال الديمقراطي في مصر خلال عقد كامل كان انتقالاً محتجزاً رغم المرور بأكثر من استحقاق انتخابي خلال – تلك الفترة المتوسطة – بعضها توافرت فيه شروط الانتخابات التنافسية النزيهة في بيئة تشريعية جيدة وبعضها الآخر لم تتوافر فيه هذه الشروط وكانت استحقاقات انتخابية إجماعية. وفي نهاية هذا العقد كان تثبيت السلطوية هو الأمر المؤكد أكثر من غيره إذ عرقلت القيود المفروضة على المجال العام السياسي النقاشات الضرورية حول القضايا العامة وتضائلت مساهمة الرأي العام في صناعة القرارات التي تمس حياة الناس وضعف ملفت في أداء البرلمان بغرفتيه عن مراقبة الحكومات المتعاقبة.

شكل 5 | المحطات التي تعطلت فيها الانتخابات المحلية خلال الفترة من 2011: 2021.



المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية 2022

ويمكننا أن نرصد خمس محطات خلال هذا العقد الممتد من سنة 2011 وحتى 2021 كان يفترض أن تجري فيها الانتخابات المحلية خلال محتطين منهم على الأقل. وربما أهم هذه المحطات التي تعتبر بحق فرصة كبيرة ضائعة هي نكوص حكومة شريف اسماعيل عن وعدها بإجراء الانتخابات المحلية سنة 2017 حيث كانت هذه السنة متوسطة ما بين الانتخابات التشريعية والانتخابات الرئاسية في سنوات 2015، 2018 وهي الفرصة التي ضيعتها الحكومة ولم تهتم بها الأحزاب

السياسية (أنظر: شكل 5). ودلالة هذه الفرصة الضائعة وغيرها من محطات تخلفت فيها الحكومة ومن ورائها الهيئة العامة للانتخابات المختصة بدعوة الناخبين للاقتراع من ناحية هو كما أشرنا فيما سبق هو عجز الحكومات المتعاقبة في ظل غياب حزب مسيطر عن اجراء الانتخابات المحلية التي تشمل ما يناهز 52 ألف مقعد منتخب على كل المستويات فيما يعتبر تصميم من الحكومة على اجراء الانتخابات المحلية في مناخ غير تنافسي او اجماعي.

ومن ناحية أخرى يدل على أزمة الجماعات المحلية التي حرمت من التمثيل السياسي خلال عقد كامل وأزمة الاحزاب السياسية التي عرقلت بالذات حزب الاكثرية أو حزب مستقبل وطن الذي لعبت هيئة البرلمانية دور كبير في تحدى رئيس مجلس النواب السابق على عبد العال الذي كان مصمم على طرح مشروع قانون الادارة المحلية الجديد للتصويت بشكل نهائي عليه وهو ما لا نستطيع فهمه إلا على ضوء تقديرنا لعجز حزب مستقبل وطن عن التحول لحزب مسيطر وفي نفس الوقت انتظاره الوقت المناسب لاتمام هذا التحول.

والنتيجة التي اسفر عنها هذه الاوضاع المركبة هي استنزاف الشرعية السياسية واعاقة الجماعات المحلية عن تمثيل مصالحها الاجتماعية. وينصب تركيزنا في هذا الفصل على تأثير غيبة المجالس الشعبية المحلية خلال هذه الفترة الزمنية المفصلية فيما يتعلق بتعثر الانتقال الديمقراطي او الانتقال الديمقراطي المحتجز وكيف يسمح انتخابها على ضوء تعديل اختصاصاتها بما يناسب التعديلات الدستورية التي ادخلها دستور 2014 على نظامها بتوافر فائض من الشرعية للقوانين والسياسات العامة. ومناقشة فرضية أن الديمقراطية المحلية هي مسار للانتقال الديمقراطي الجذري من خلال ادخال مفهومي المداولة والتشاركية عليها في الممارسة.

4-1 كيف يمكن أن تحقق المجالس المحلية المنتخبة فائض من الشرعية؟

من جهة نظر انطوني جيدينز Anthony Giddens، اللامركزية شرط من شروط الفاعلية السياسية، وتمثل ضمان لتدفق المعلومات من القاعدة للقمة، حيث تعمل اللامركزية في كثير من الأحيان على تعزيز سلطة المركز، سواء بسبب ما تتيح من بدائل السياسية أو لما تخلق من فائض في الشرعية⁷. إلا أن تحصيل هذا الفائض من الشرعية يظل رهن استقلال الأجهزة المحلية من الناحيتين الإدارية والمالية على الأقل كما أشرنا فيما سبق. ولهذا تعتبر حدود علاقة الأجهزة المحلية بالسلطات المركزية من حيث التداخل والانفصال بالغة الأهمية فيما يتعلق بتقييم فاعلية النظم اللامركزية ومدى نجاحها في توفير البدائل السياسية. وهناك اتجاه معاصر ينظر إلى الأجهزة المحلية باعتبارها سلطة رابعة تحتل مكانتها ما بين السلطات التقليدية في الدولة وتتحدد علاقتها بهذه السلطات من خلال إعمال مبدأ الفصل ما بين السلطات⁸. بينما في النظام

⁷ Anthony Giddens (1994) *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. (London: Polity Press) p67.

⁸ See: *Decentralization and Local Democracy in The World*, (2008) First Global Report by United Cities and Local Governments (Washington: The World Bank Press)

الدستوري المصري لا يُعترف بالإدارة المحلية إلا باعتبارها فرع ثالث من السلطة التنفيذية إلى جانب الرئيس والحكومة باستثناء وحيد هو دستور سنة 2012 الذي اعترف بها كسلطة مستقلة⁹. ووفق قانون الإدارة المحلية الساري، يعين رئيس الجمهورية المحافظين ويعفيهم من مناصبهم ويعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة ويكون المحافظ مسؤولاً أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها في قانون الإدارة المحلية¹⁰.

إطار4| واقع محاصرة المجال العام السياسي ومنظمات المجتمع المدني

ويمكننا رصد التغيرات في استراتيجية الحكومة لمحاصرة المجال العام السياسي في مصر خلال المرحلة الحالية عن نظيرتها قبل سنة 2011 حيث خلال المرحلة الأخيرة كانت تعتمد السلطة على الإجراءات الاستثنائية المتاحة لها من خلال فرض حالة الطوارئ لتقييد المجال العام ومصادره بالكامل في بعض الأحيان رغم توافر بنية تشريعية مقيدة للحقوق والحريات من خلال ترسانة من القوانين المعادية للحريات والرأي والتنظيم إلا أن السلطة وقتها كانت تفضل استخدام الإجراءات الاستثنائية مثل الاعتقال الإداري والمصادرة والحظر وغيرها من إجراءات. أما في المرحلة الحالية وخاصة في ظل انهاء العمل بحالة الطوارئ ما جعلها مضطرة لاستخدام الإجراءات العادية وترسانة التشريعات القديمة والجديدة المعادية للحريات – رغم تعارضها مع الدستور المصري الصادر سنة 2014 – وهو ما جعل الملاحقة والتهديدات القضائية الأداة الأهم والأكثر فاعلية بالنسبة للممارسات السلطوية التي تستهدف تقييد المجال العام. وتتمحور الملاحقات والتهديدات القضائية حول شرعية وجود هذه المنظمات مثل المنظمات غير الحكومية غير المسجلة والنقابات العمالية المستقلة أو اتهامها بتكدير السلم والإضرار بالأمن القومي. ويتضح مما تقدم بما لا يدع مجال للشك أن واقع محاصرة المجال العام السياسي وتقييد الحق في التنظيم وملاحقة منظمات المجتمع المدني، سواء في ذلك المنظمات غير الحكومية أو النقابات العمالية المستقلة وحتى النقابات المهنية التي تتمتع بصفة رسمية مثل نقابة الصحفيين.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية 2022

وفي ظل غيبة المجالس الشعبية المحلية وأنفراد أجهزة الخدمة المدنية وعلى رأسها المحافظين بالإدارة المحلية وفي أوضاع سياسية جرى فيها محاصرة المجال العام السياسي ومنظمات المجتمع المدني من خلال استراتيجية الملاحقة القضائية (أنظر: إطار 4) وهو ما تمخض عن ذلك من تآكل شرعية السياسة للسلطات المركزية لن يمكن ترميم هذه الشرعية إلا من خلال إعادة انتخاب المجالس الشعبية المحلية والاعتراف بسموها على سائر أجهزة الخدمة المدنية. واحد المدخل الرئيسة لهذا التحول هو تغيير الوضعية التي يخضع فيها المحافظ لإشراف الحكومة المركزية ويكون مسؤول أمامها.

21

⁹ يفهم من تبويب دستور سنة 2012 أن نظام الإدارة المحلية، سلطة رابعة مستقلة نظم احكامها الباب الرابع من الكتاب الثالث "السلطات العامة" المواد من 183 إلى 192. إلا أن المادة 235 من نفس الدستور نصت على أنه "يستمر العمل بنظام الإدارة المحلية القائم إلى أن يتم تطبيق النظام المنصوص عليه في الدستور بالتدرج خلال عشر سنوات من تاريخ العمل به".

¹⁰ ويلتزم المحافظ بتقديم تقارير دورية إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية (وزير الدولة للتنمية المحلية) عن نتائج الأعمال في مختلف الأنشطة التي تزاوئها المحافظة ويتشكل من رئيس مجلس الوزراء والمحافظين مجلس يسي مجلس المحافظين يرأسه رئيس مجلس الوزراء.

إلا أن هذا الوضعية ستكون مربكة مع نفاذ نظام الإدارة المحلية الجديد الذي يعترف بسمو هذه المجالس نسبياً على الأقل. وهذا الاعتراف مظهره الأهم هو تخويل المجالس الشعبية المنتخبة الحق في حجب الثقة عن رؤساء الوحدات المحلية بما فيهم المحافظين بما لذلك من دلالة رمزية تعكس الطبيعة "السياسية" لوظيفة المحافظين. والحقيقة أن الإدارة المحلية تظهر وكأنها جسد بلا رأس حيث يلتبس على الفهم وضع المحافظ كرئيس لأجهزة الإدارة المحلية أو المحافظة حيث يمثلها قانوناً كشخص اعتباري مستقل، وإن يكون في نفس الوقت ممثلاً للحكومة المركزية أو السلطة التنفيذية أي كلاً من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وهو الأمر الذي لم يخرج عنه مشروع قانون الإدارة المحلية الجديد¹¹.

وبطبيعة الحال انتخاب المحافظين يضمن تغيير طبيعة الإدارة المحلية من إدارة بيروقراطية غير مستقلة عن الحكومة المركزية إلى إدارة سياسية مستقلة من الناحية العضوية وخاضعة بالكامل لسمو المجالس الشعبية المحلية. ورغم أن الدستور المصري يسمح بانتخاب المحافظين بالاقتراع العام المباشر إلا أننا نفضل تنظيم انتخابهم بالطريق غير المباشر أو انتخابهم من خلال المجالس الشعبية المحلية وذلك لاعتبارين، أولاً، تأكيد مبدأ سمو المجالس الشعبية المحلية وضمان التجانس العضوي للإدارة المحلية، بما يبرر مسؤولية المحافظين أمام المجالس الشعبية "مسئولية سياسية" على عكس ما إذا كانوا منتخبون من خلال الاقتراع العام المباشر. ثانياً، تجنب الصعوبات التقليدية التي قد تنجم عن الانتخابات من خلال الاقتراع العام المباشر مثل النزعات العصبية والقبلية والطائفية وغيرها.

وتأكيد مبدأ سمو المجالس الشعبية المحلية يتطلب تعزيز اختصاصات هذه المجالس بشكل يفتح المجال أمام اللامركزية وتفعيل حق الجماعات المحلية في إدارة شؤونها الخاصة. وأبرز هذه الاختصاصات التي تعوزها المجالس الشعبية المحلية للمحافظات، الاختصاص التشريعي بإصدار لوائح الضبط مثل لوائح المرور، والبناء والتخطيط العمراني، ولوائح تنظيم المحال العامة، والأماكن المقلقة للراحة، ولوائح تنظيم التظاهرات والاجتماعات.. الخ وبحيث تسري تلك اللوائح محلياً وبمراعاة الظروف المحلية لكل محافظة. وهذا الاختصاص من حيث المبدأ لا يتعارض مع سمو البرلمان أو حقه الحصري في التشريع، لأن لوائح الضبط الإداري وإن كانت وفق المعيار المادي تعتبر تشريع إلا أنها تصدر عن مجلس الوزراء وليس عن البرلمان.

. وهذه الاختصاص وثيق الصلة بالاختصاص الأصيل للمجالس الشعبية المحلية وهو إنشاء وإدارة المرافق العامة الخدمية والإنتاجية بما في ذلك مرفق الأمن "الشرطة" الذي يخضع للإدارة المحلية نظرياً على الأقل. حيث يصعب تصور نجاح تلك المجالس في أداء هذا الدور بدون قدرتها على إصدار لوائح الضبط الإداري. أهمية دور المجالس الشعبية المحلية في إعادة هيكلة نظام الخدمة المدنية بمراعاة الاحتياجات المحلية وهو المستوى الإداري من اللامركزية. المرتبط باختصاصها الجوهري بفرض الضرائب والرسوم المحلية وإقرار الموازنات المحلية واستقلال هذه الموازنات.

¹¹ تنص المادة 15 من مشروع قانون الإدارة المحلية الجديد على أن 'يمثل المحافظ السلطة التنفيذية بالمحافظة، ويراقب تنفيذ السياسة العامة للدولة ومرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة وإنفاذ قوانين وأنظمة الحكومة'.

إذ استحدثت المادة 178 من دستور سنة 2014، حق الوحدات المحلية في استقلال موازناتها المالية بحيث يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد، بالإضافة إلى الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي الأصلية، والإضافية، والتي يتبع في تحصيلها القواعد، والإجراءات المتبعة في تحصيل أموال الدولة. وكل ذلك علي النحو الذي يفترض أن ينظمه قانون الادارة المحلية الجديد وهو المستوي المالي من اللامركزية. وبهذا تكون الاختصاصات المتكاملة للمجالس الشعبية المحلية الاساس الذي يمكن أن تتجاوز من خلالها الدولة كمنظومة أزمة شرعيتها حيث يمكن أن توفر هذه المجالس البدائل السياسية لتوفير فائض من الشرعية منبثق مباشرة من مشاركة الجماعات المحلية في صناعة واتخاذ القرارات التي تمس حياتها.

2-4 | الديمقراطية المحلية كمسار للانتقال الديمقراطي الجذري

ورغم أن انتخاب مجالس شعبية محلية هو شكل من أشكال الديمقراطية التمثيلية على عيوبها ستكون محاولة إدخال المداولة على الممارسة الديمقراطية حاسمة فيما يتعلق بتجذير الديمقراطية المحلية إذ يمكن استخدام مفهوم المداولة لتجاوز الادوار التقليدية التي تضطلع بها الهياكل النيابية أو التمثيلية. ويرى ديفيد ميللر David Miller الذي يميز ما بين ديمقراطية المداولة وفكرة الإرادة العامة أو الاختيار العام حيث لا يجب أن تعبر الديمقراطية عن الإرادة العامة، وهي الفكرة الجمهورية الموصومة بالتسلطية، أن المثل الأعلى للمداولة يبدأ من مسلمة تفيد بأن الافضليات السياسية سيجري بينها نزاع، وأن الهدف من المؤسسات الديمقراطية هو حسم هذا النزاع¹².

والوصول لتوافق يجب ان يمر من خلال حوار مفتوح وبدون اكراه. وستكون عملية اثراء النقاش هي نفسها عملية تعديل الافضليات الأولية من خلال أخذ وجهات نظر الآخرين في الاعتبار. إلا ان هذه المحاولة لا تأمن المحتوي الجذري اللازم لتجاوز الديمقراطية التمثيلية، لان الفجوة تظل قائمة ما بين الناخب وهياكل التقرير التي تختزل إرادته في إرادتها. فبينما تكون المجالس المنتخبة في النظم الديمقراطية الليبرالية (التمثيلية) ساحات عامة يجري من خلالها حسم النزاعات بشأن السياسات العامة، يتباين مدي انفتاح هذه المجالس وخضوعها للمحاسبة من قبل جمهور الناخبين حسب درجة نضج وتطور النظام السياسي بشكل عام.

ومن ثم تكون عرضة أما لهيمنة النزعة الانقسامية للسياسات الحزبية وإما تكون جمعيات لإدارة خلافات النخب السياسية الحاكمة¹³، بينما يظل المواطنون محجوبين عن المشاركة الفاعلة. وأظهرت تجارب المجالس التشريعية المنتخبة في كلاً من مصر وتونس أعقاب نجاح الانتفاضة في البلدين، رغم سلامة الإجراءات الانتخابية التي شكلتها، غلبة الانقسامات حول القضايا الهوية، وكانت استجابة هذه المجالس للرأي العام حول السياسات العامة محدودة. ولهذا

¹² See: David Miller, (1992) Deliberative Democracy and Social Choice. Political Studies: Vol, 40, 1 suppl. 54:67.

¹³ See: Ibid

الديمقراطية الجذرية يجب ان يتمثل محتواها، في عدم اختزال عملية تشكيل المشيئة Will-formation العامة في الصورة التمثيلية المجردة، ومن ثم توسيع هياكل المدأولة والتقرير العقلانيين¹⁴. ويقترح هابرماس نقل السلطة التشريعية إلى مجموع المواطنين اللذين وحدهم يستطيعون توليد ما يسميه السلطة التواصلية Communicative Power من بين ايديهم وبما يبرر إلزامية السياسات والقوانين حيث تكون المدأولات والنقاشات (وجهًا-لوجه) ومن خلال تدشين هياكل تمثيلية للمدأولة والنقاش، حيث يصعب اشراك الجميع في عملية توليد السلطة التواصلية¹⁵.

إطار 5 | الديمقراطية التشاركية وتجربة مدينة برتوألبيغري في البرازيل

مفهوم الديمقراطية التشاركية participatory democracy يتمحور حول فكرة الجمع بين عناصر الديمقراطية المباشرة وغير المباشرة (التمثيلية) في عملية صنع القرارات السياسية بصورة جماعية بحيث يسمح ليس فقط بمراقبة المواطنين للتنفيذيين بل ومشاركتهم الرأي والقرار بشأن القضايا التي تمس حياتهم خاصة فيما يتعلق بتحديد الأولويات الاجتماعية. ولم يكتسب المفهوم أهميته الخاصة إلا من خلال التجارب الحية للديمقراطية التشاركية كأسلوب للإدارة المحلية في العديد من البلدان من البرازيل إلى الهند مروراً بالولايات المتحدة وبعض بلدان أوروبية مثل السويد وفرنسا وأفريقية مثل نيجيريا وجنوب أفريقيا. وتعد تجربة مدينة برتو ألبيغري Porto Alegre عاصمة ولاية ريو جراند ديل سول Rio Grande del Sul البرازيلية التي يبلغ عدد سكانها نحو 1.4 مليون نسمة والتي تحقق معدل دخل أعلى قليلاً من المعدلات الوطنية ونسب مشاركة سياسية أكثر من باقي البلاد. ويعد نظام هذه المدينة الخاص بالموازنة التشاركية PO الأكثر شهرة ونجاحاً بين تجارب الإدارة المحلية المؤسسة على الديمقراطية التشاركية، ولقد بدء العمل بهذا النظام منذ سنة 1989 عندما حاز حزب العمال البرازيلي PT أغلبية مقاعد المجلس البلدي "المحلي" بالمدينة. ويتخذ نظام الموازنة التشاركية شكل هرمي قاعدته مجالس الأقاليم وعددها 16 إقليم بالمدينة وتعد هذه المجالس المنتديات الرئيسية للمشاركة الشعبية، حيث يسمح بشكل كامل لأي مواطن بالحضور والتصويت على أعمال هذا المجالس، وتمارس هذه المجالس دور الرقابة على التنفيذيين كما تحدد الأولويات والمطالب الاجتماعية، وتنتخب المفوضين لما يعرف بمنتدى المفوضين Forum of Delegates وكذا المستشارين للمجلس الأعلى للمدينة. ولقد حققت هذه التجربة قد فائق من النجاح وبلغت المشاركة في مجالس الإقليم معدلات عالية حيث أكثر من 33 ألف مواطن شاركوا بالفعل في تحديد الأولويات الاجتماعية لموازنة المدينة. وتراوحت تلك الأولويات ما بين رصف الطرق وتعبيدها والإسكان والتعليم والصحة.

المصدر: E., Sa'nchez-Page's, S., A (2008)

وتعتبر تجربة مدينة برتو ألبيغري Porto Alegre البرازيلية أكثر التجارب إلهاما بالنسبة لأي مجتمع يتطلع لتحولات ديمقراطية جذرية وسياسة لامركزية في نفس الوقت، حيث انطلقت تجربتها التشاركية مع فوز حزب العمال البرازيلي PTB اليساري الجديد، منذ نهاية الثمانينيات من القرن العشرين، بأغلبية مقاعد مجالسها المحلية ليدشن نظام الموازنة التشاركية Participatory Budgeting الذي يُمكن المواطنين من المشاركة في تحديد أوجه الانفاق العام، من خلال

¹⁴ Jürgen Habermas, (1994 [1992]) Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Translated by William Rehg (Cambridge, The MIT Press) p 133.

¹⁵ Ibid p 151.

مساهمتها في اعمال مجالس الأقاليم التي تعتبر المنتديات الرئيسية للمشاركة الشعبية، حيث يسمح بشكل كامل لأي مواطن بالمشاركة في النقاشات والتصويت على جدول أعمال هذا المجالس، التي تمارس دور الرقابة على التنفيذيين، كما تحدد الأولويات والمطالب الاجتماعية، ولقد حققت هذه التجربة قدر فائق من النجاح وسجلت مشاركة المواطنين في مجالس الإقليم معدلات مرتفعة (أنظر: الإطار 5)¹⁶.

وبطبيعة الحال، الكيفية التي تتم بها تحديد الأولويات الاجتماعية أو أوجه الانفاق العام يعتبر أحد المسائل الملحة التي تهم كافة المجتمعات المحلية في مصر والبلدان العربية. وكثيراً ما يتهم البيروقراطيين بإهدار المال العام حتى مع التزامهم بخطة الوحدة/الجماعة المحلية، كما تدخلت الحكومة المركزية لتحديد ما بقدر أو بأخر، لأن المواطنين بالمجتمعات المحلية لا يشعرون بأن أوجه الانفاق العام تتناسب مع احتجاجاتهم، وهذا صحيح بالنظر لأن ما من أحد قد أشركهم، بشكل جذري من البداية في وضع البرامج والموازنات المحلية. ولهذا يعتبر نظام الموازنة التشاركية بمثابة نقلة ديمقراطية كيفية من شأنها توسعة قاعدة المشاركة وهياكل المدأولة والتقرير ولهذا يجب أن تكون محورية بالنسبة لأي سياسة ديمقراطية جذرية.

وبمقارنة مجالس الأقاليم المفتوحة في برتو أليغري، التي يحق لها تحديد الأولويات الاجتماعية، بالمجالس الشعبية المحلية في مصر، بالذات المجالس الأدنى في المستوى من مجالس المحافظات وهي مجالس منتخبة وفق قواعد الديمقراطية التمثيلية ولكنها لا تتمتع سوى بصلاحيات محدودة حتى بالنسبة لأقل المواضيع أهمية فيما يخص حياة المجتمع مما يجعلها مجالس غير قادرة على التعبير عنه إلا بقدر محدود جداً، نجد أن هناك مبررات عقلانية ليس فقط لإعادة النظر في صلاحيات المجالس المحلية ونقل السلطات إليها، أنما أيضاً تمكين الجماعات المحلية من إعادة هيكلة هذه المجالس وتغيير طريقة تشكيلها في اتجاه فتحها لجمهور المواطنين/الناخبين ليضطلعوا بأدوار مباشرة في صناعة واتخاذ القرارات المحلية والمدأولة بشأن صلاحياتها خاصة تلك التي تتعلق بتحديد الأولويات الاجتماعية والبدائل السياسية.

¹⁶ Enriqueta Aragone`s & Santiago Sa`nchez-Page`s, (2009) A Theory of Participatory Democracy: Based on the Real Case of Porto Alegre. European Economic Review: Volume 53, Issue 1, p 58.

5 | مراجعة نقدية لمشروع قانون الادارة المحلية الجديد

يعتبر مشروع قانون الادارة المحلية الجديد من القوانين المكملة للدستور الصادر سنة 2014 ويفترض أن يصدر بالاستجابة للتعديلات التي أدخلها الدستور على نظام الادارة المحلية كما عرضنا اهم جوانب تلك التعديلات في الفصل السابق. ورغم ذلك خرج مشروع القانون من لجنة الادارة المحلية بمجلس النواب بعد إقرار اللجنة له سنة 2017 – ولم يدخل عليه أي تعديلات من وقتها – بطريقة لا تلي الاستجابة المطلوبة للمبادئ الدستورية التي حددت إطار نظام جديد أو معدل للادارة المحلية في مصر.

ولاشك أن نظام الانتخابات المحلية المختلط الذي جاء به مشروع قانون الادارة المحلية الجديد هو أبرز المسائل الاشكالية التي تضمنها مشروع القانون إذ وفقه ستكون ثلاثة أرباع مقاعد المجالس الشعبية المحلية مخصصة للانتخاب بنظام القائمة المطلقة – وهو النظام الذي جرى به انتخاب نص مقاعد مجلس النواب سنة 2020 – بكل عيوبها التي تحرم الاحزاب الصغيرة والمستقلين من القدرة الحقيقية على المنافسة في الانتخابات المحلية وهو بطبيعة الحال ما سوف ينعكس بالسلب على التركيبة السياسية لهذه المجالس.

جدول 1 | مقارنة شكل الديمقراطية المحلية في مصر وبعض البلدان الأفريقية المختارة

البلد	المجالس البلدية أو المحلية			التنفيذيين المحليين			الديمقراطية المباشرة		
	نظام انتخاب المجالس	فترة ولاية المجالس	عدد جولات التصويت	طريقة اختيار التنفيذيين	فترة ولاية التنفيذيين	العمد	شرط الشهادة الجامعية	جولات التصويت	تصويت بسحب الثقة أو العزل
الجزائر	مختلط	5 سنوات	جولتين	غير مباشر	5 سنوات	لا يوجد	يوجد	متعددة	يوجد
الكاميرون	مختلط	5 سنوات	جولة	غير مباشر	5 سنوات	لا يوجد	يوجد	جولتين للعمد وجولة للمفوضين	يوجد
مصر	مختلط	4 سنوات	جولة	من خلال الاختيار	غير محدد	يوجد	لا يوجد	جولة	لا يوجد
الجابون	قائمة نسبية	5 سنوات	جولة	غير مباشر	5 سنوات	لا يوجد	يوجد		يوجد
غانا	أغلبية مطلقة	5 سنوات	جولة	غير مباشر	4 سنوات	لا يوجد	يوجد		لا يوجد
غينيا	أغلبية مطلقة	4 سنوات	جولة	غير مباشر	5 سنوات		يوجد		يوجد
الكود فوار	أغلبية مطلقة	5 سنوات	جولتين	غير مباشر	5 سنوات	لا يوجد	يوجد		يوجد
كينيا		5 سنوات	جولة	غير مباشر					لا يوجد
مدغشقر		4 سنوات		مباشر	4 سنوات	لا يوجد			لا يوجد
مالي	أغلبية مطلقة	5 سنوات		غير مباشر		لا يوجد	يوجد		يوجد
المغرب	أغلبية مطلقة	6 سنوات	جولة	غير مباشر	6 سنوات	يوجد	يوجد		يوجد
موزمبيق	قائمة نسبية	5 سنوات	جولتين	مباشر	5 سنوات	يوجد			لا يوجد
النيجر	قائمة نسبية	5 سنوات	جولة	غير مباشر	5 سنوات	لا يوجد	يوجد	جولتين	يوجد

نيجيريا	أغلبية مطلقة	3 سنوات	جولة	غير مباشر	4 سنوات	لا يوجد	يوجد	لا يوجد
السينغال	مختلط	5 سنوات	جولة	غير مباشر	5 سنوات	يوجد	لا يوجد	يوجد
جنوب أفريقيا	قائمة نسبية	6 سنوات	جولة	غير مباشر	6 سنوات	يوجد	لا يوجد	لا يوجد
تنزانيا	قائمة نسبية	5 سنوات	جولة	غير مباشر	5 سنوات	يوجد	لا يوجد	جولة
تونس	قائمة نسبية	5 سنوات	جولة	غير مباشر	يوجد	يوجد	جولة	لا يوجد
أوغندا	مختلط	4 سنوات	جولة	مباشر	4 سنوات	يوجد	يوجد	جولة
زامبيا	مختلط	5 سنوات	جولة	مباشر	5 سنوات	يوجد	لا يوجد	جولة

المصدر: Decentralization and Local Democracy in The World (2008)

والحقيقة أن نظام القائمة المطلقة هو من النظم الانتخابية المهجورة في النظم المقارنة ولا يساعد أبداً على تمثيل المصالح الاجتماعية المتنوعة في الدوائر المحلية ويوصي هذا التقرير بالعدول عن هذا النظام الانتخابي والاختار بدلاً عنه بنظام القائمة النسبية غير المشروطة التي تأخذ بها من البلدان العربية تونس كما تأخذ بعض الدول الأفريقية المهمة مثل جنوب أفريقيا (أنظر: جدول 1). وهو النظام الذي يمكن أن يحقق أكبر قدر ممكن من العدالة الانتخابية على النحو الذي سنشرحه ببعض التفصيل لاحقاً.

ونرى أنه يجب الاختار في الاعتبار التوفيق بين مبدئين دستوريين هما: (أ) مسؤولية التنفيذ أمام المجالس الشعبية المحلية، (ب) وتعيين طريقة اختيارهم من خلال القانون إذ لا يستجيب تعيينهم من قبل السلطة المركزية الاعتبار الأول إلا على نحو محدود وتوضيح لماذا لا يتوافق النظام الفرنسي مع الدستور ويؤدي انتخابهم مباشرة على الطريقة الانجلوامريكية لتعارض صريح ما بين المبدئين ويتركنا أمام طريقة الانتخاب غير المباشر التي ترسخ مبدأ سمو المجالس الشعبية المحلية على ما سواها من أجهزة محلية. وأخيراً، نعرض المحددات الأساسية لتدشين نظام جديد للإدارة المحلية على أسس الديمقراطية التشاركية والتي أسفرت عنها هذه المراجعة الختامية لمشروع قانون الإدارة المحلية الجديد تتضمن مقترحات بشأن نظام انتخاب المجالس الشعبية المحلية والمحافظين وإعادة نظر في اختصاصات المجالس الشعبية المحلية على مستوى المحافظات وأقترح فتح المجالس الشعبية المحلية في المستويات الأدنى لمشاركة جمهور الناخبين بكافة الدوائر المحلية في صناعة واتخاذ قرارات هذه المجالس.

5-1 | نقد نظام انتخاب المجالس الشعبية المحلية واختيار التنفيذ المحليين

في ظل العمل بدستور سنة 1971، كانت المجالس الشعبية المحلية تنتخب وفق النظام الفردي وبالغلبية النسبية، بشرط أن يكون أغلبية أعضاء هذه المجالس من العمال والفلاحين. إلا أن دستور سنة 2014، نص على نظام جديد لانتخابات المجالس الشعبية المحلية أبقى على قيد تمثيل العمال والفلاحين بنسبة 50% على الأقل، واشترط علوة على ذلك تمثيل النساء بنسبة 25%، وتمثيل الشباب بنسبة 25%، مع ضمان تمثيل مناسب للمسيحيين وذوي الإعاقة. وهذه النظام رغم

وجاهة ما تضمن من توسعة في تمثيل الفئات الأضعف في المجتمع، والتي حرمت من التمثيل بالمجالس النيابية بصفة خاصة النساء التي لم تزد نسبة تمثيلها في المجالس المحلية السابقة عن 5% من المقاعد إلا أنه سيجعل من الانتخابات المحلية، عملية إجرائية معقدة خاصة مع تعدد مستويات المجالس المنتخبة التي تصل إلى ثلاث مستويات .

جدول 2 | مقارنة نظم الانتخابات المحلية الحالية والمقترحة

قانون الادارة المحلية رقم 43 لسنة 1979	مشروع قانون الادارة المحلية الجديد	مشروع قانون انتخاب المجالس الشعبية المحلية المقترح من تنسيقية المحليات/ أحزاب المعارضة
مادة 3*-:	مادة 51:-	مادة 3:-
يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من أعشاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام وفقاً لأحكام هذا القانون، على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين وذلك طبقاً لتعريف العامل والفلاح المنصوص عليه في القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب.	يكون انتخاب كل مجلس من المجالس المحلية بواقع ربع عدد المقاعد بالنظام الفردي، والباقي بنظام القوائم المغلقة المطلقة، ويحق للأحزاب والائتلافات والمستقلين الترشح في كل منهما.	يكون انتخاب كل مجلس من المجالس المحلية بواقع ثلث عدد المقاعد بالقائمة النسبية، والباقي بنظام القائمة المطلقة، ويحق للأحزاب والائتلافات والمستقلين الترشح في كل منهما ولا يجوز للمترشح أن يترشح عليهما معاً، كما لا يجوز له الترشح لأكثر من مجلس محلي، وفي كل الأحوال يعتد بالترشح الأخير بحسب الثابت في السجلات المعدة لذلك.
ولا يخل إنشاء وحدة جديدة من وحدات الإدارة المحلية أو تعديل نطاقها أو إلغاؤها بتشكيل أي من المجالس الشعبية المحلية القائمة وذلك إلى تنتهي مدتها.	مادة 52:-	مادة 4:-
ويمثل المجلس الشعبي المحلي رئيسه أمام القضاء وفي مواجهة الغير.	يجب أن تتضمن كل قائمة انتخابية عدداً من المترشحين يساوي ثلاثة أرباع عدد المقاعد المخصصة للمجلس الشعبي المحلي وعدداً من الاحتياطيين مساوياً له.	يجب أن تتضمن كل قائمة مطلقة عدداً من المترشحين يساوي ثلاثة أرباع ٧٥% من عدد المقاعد الكلية المخصصة للمجلس المحلي بالدائرة وعدداً من الاحتياطيين ال يقل عن نصف عدد القائمة الأصلية ويجب أن تشمل القائمة الاحتياطية على مترشح واحد على الأقل من الفئات الواردة
	ويخصص ثلث عدد مقاعد القائمة للشباب، وثلث عددها للنساء، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن ثلثي عدد مقاعد القائمة وأن يمثل من بينهم المسيحيون وذو الاعاقة تمثيلاً مناسباً.	بالقائمة الأصلية. ويخصص هذه القائمة ربع العدد الإجمالي للمجلس للشباب ومثله للمرأة على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن نصف العدد الإجمالي للمجلس ، وأن يمثل منهم المسيحيون بما لا يقل عن مترشح أصلي واحد بكل قائمة، وذو الإعاقة بما لا يقل عن مترشح أصلي واحد بكل قائمة تزيد عن اثني عشر مرشحاً أصلياً ويجوز للمترشح أن يكون حاملاً لأكثر من صفة بعد أقصى ثلاث صفات.
	ويجوز أن تتضمن القائمة الواحدة مترشي أكثر من حزب، كما يجوز أن تُشكل القائمة من مترشحين مستقلين غير منتمين لأحزاب أو ائتلافات، أو أن تجمع بينهم.	مادة 5:-
	وفي جميع الأحوال يتعين إظهار اسم الحزب أو الائتلاف أو كون المترشح مستقلاً ضمن القائمة الواحدة في أوراق الترشح.	يجوز أن تكون القائمة النسبية منقوصة وبأي عدد على لا يتجاوز ثلث عدد المقاعد المخصصة للمجلس بالدائرة ويجوز أن تكون هناك قائمة احتياطية لها.
		مادة 6:-
		يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة مترشي أكثر من حزب، كما يجوز أن تُشكل القائمة من مترشحين
		حزبيين ومستقلين. كما يجوز لغير المنتمين إلى أحزاب تشكيل قائمة واحدة.
		وفي جميع الأحوال يتعين إظهار اسم الحزب الذي ينتهي إليه المرشح قرين اسمه فيما لو تضمنت القائمة مرشحين غير منتمين إلى أحزاب كما يتعين أن يكون لكل قائمة اسم تُعرف به .

*مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981 – الجريدة الرسمية العدد 26 بتاريخ 25 / 6 / 1981.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية 2022

ولا شك ان انضباط تعريف الصفات الانتخابية بالذات صفات العامل والفلاح ، ستكون لها أهمية خاصة بالنسبة لنظام الانتخابات المحلية. ووفق مشروع قانون الإدارة المحلية، تعريف العامل يركز على معيار الدخل حيث يعتبر العامل من

يعتمد على الدخل الناتج عن عمله اليدوي، وبمفهوم المخالفة ألا يكون من المهنيين والتجار أو من حملة المؤهلات العليا، ويستثنى من ذلك من بدأ حياته عاملاً وحصل على مؤهل عال ويشترط في هذه الحالة لاعتبار الشخص عاملاً أن يكون مقيداً في نقابة عمالية. وكذلك يعتمد تعريف الفلاح على معيار الدخل حيث يعتبر فلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد لمدة عشر سنوات على الأقل سابقة على ترشحه، وان يكون مقيماً في الريف، وبشرط ألا تتجاوز حيازته الزراعية هو وزوجه وأولاده القصر ملكاً أو إيجاراً أكثر من عشرة أفدنة .

وتمثيل المسيحيين وذو الإعاقة يعتبر من الصعوبات الإجرائية التي من المحتمل ان تعرقل اجراء الانتخابات المحلية لأجل غير مسمى أو تأجيلها لما بعد تعديل الدستور الذي تتوافر النوايا لتعديله أو تبطلها لعدم دستوريته، وذلك لان تمثيل المسيحيين وذو الإعاقة في نظام الانتخابات المحلية المستحدث يجب ان يكون بمراعاة التوازن ما بين نسبتهم السكانية والمقاعد المحلية المخصصة لتمثيلهم، وهذا التوازن من الصعب تحقيقه، من ناحية لعدم توافر بيانات مسحية بشأن تعدادهم وأماكن تركيزهم الجغرافية، ومن ناحية أخرى لان تقسيم المحافظات لدوائر انتخابية صغيرة يخصص لكل منها عدد محدود من المقاعد بما ينذر باحتمال تمثيل المسيحيين وذو الإعاقة بأكبر من وزنهم السكاني النسبي في بعض المناطق أو الدوائر الانتخابية وهذه المعضلة كما سنرى لاحقاً، لا يمكن حلها إلا بمضاعفة المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية .

ويقترح مشروع قانون الإدارة المحلية الجديد أن يكون انتخاب كل مجلس من المجالس المحلية بواقع ثمانية مقاعد لكل الدائرة الانتخابية، وبحيث يكون ربع عدد المقاعد بالنظام الفردي، والباقي بنظام القوائم المغلقة المطلقة، ويحق للأحزاب والائتلافات والمستقلين الترشح في كل منهما. ولا يجوز للمترشح أن يجمع بين الترشح بالنظام الفردي والترشح بنظام القوائم، كما لا يجوز له الترشح لأكثر من مجلس محلي، وفي كل الاحوال يعتد بالترشح الاخير بحسب الثابت في السجلات المعدة لذلك. ويجب أن تتضمن كل قائمة انتخابية عدداً من المترشحين يساوي ثلاثة أرباع عدد المقاعد المخصصة للمجلس الشعبي المحلي وعدداً من الاحتياطيين مساوياً له. ويخصص ثلث عدد مقاعد القائمة للشباب، وثلث عددها للنساء، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن ثلثي عدد مقاعد القائمة وأن يمثل من بينهم المسيحيون وذو الاعاقة تمثيلاً مناسباً .

وهذا النظام الانتخابي المختلط المصمم لحجز المقاعد المخصصة للانتخاب بالنظام الفردي للمرشحين العاديين، وتكديس الفئات كلها، عمال، ونساء، وشباب الخ بالمقاعد المخصصة للانتخاب بالقائمة، لم يتفادى الوقوع في شبهات عدم الدستورية، التي تصم النظم الانتخابية المختلطة عادة، بما تمثله من اخلال بتكافؤ الفرص ما بين المرشحين على المقاعد المخصصة للانتخاب بالنظام الفردي والمرشحين على المقاعد المخصصة للانتخاب بنظام القائمة، لم يحسم مشروع القانون بعد مسألة الأغلبية المطلوبة لفوز القائمة، حيث أن الفوز بالمقاعد المخصصة للانتخاب بالقائمة المغلقة "المطلقة" يتطلب حصول القائمة على اغلبيه الأصوات الصحيحة المطلقة، بينما يتطلب الفوز بالمقاعد المخصصة للانتخاب بالنظام الفردي الحصول على أعلى الأصوات الصحيحة أو بالأغلبية النسبية.

ولا شك ان نظام القائمة المغلقة المطلقة الذي يقترحه مشروع قانون الحكومة وتنسيقية المحليات المشكلة من أحزاب المعارضة - وهو المشروع غير المتوافق عليه بعد من تلك الاحزاب¹⁷ - كما أشرنا فيما سبق هو أسوء النظم الانتخابية واقلها عدالة على الاطلاق بالنظر لأنه يحرم القوائم الانتخابية الخاسرة، أي التي لم تحصل على الأغلبية المطلقة، من الحصول على عدد المقاعد المساوي لنسبة الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها. وتجرى الانتخابات في تونس سواء كانت تشريعية أو محلية بنظام القائمة المغلقة النسبية غير المشروطة، وهو النظام الذي يضمن تمثيل عادل للأحزاب والمستقلين. وبطبيعة الحال يبدو ان مجلس النواب الذي جرى انتخابه بنظام مختلط يجمع ما بين النظام الفردي ونظام القائمة المغلقة المطلقة، يفضل ان يكرر التجربة في الانتخابات المحلية ليضمن اغلبية متجانسة بالمجالس الشعبية المحلية تمثل حزب أو تحالف حزبي مسيطر.

ويقترح برنامج الديمقراطية المحلية أن تمثل كل دائرة من دوائر المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بعشرين عضواً عن الوحدة سواء كانت مراكز أو أحياء، وأن تتشكل المجالس الشعبية المحلية للمراكز بعشرين عضواً عن المدينة عاصمة المركز، وعشرين عضواً عن باقي الوحدات المحلية المكونة للمركز. وأن تتشكل المجالس الشعبية المحلية للمدن والأحياء والقرى بعشرين عضواً لكل منها. أن يكون تمثيل ذوي الإعاقة بنسبة 5% وكذا تمثل المسيحيين بنسبة 5% وبواقع مقعد واحد لكل منهم بكل قائمة انتخابية. ومع الالتزام بالنسب الأخرى المنصوص عليها بالدستور لتمثيل الفئات الأخرى. أن تجري الانتخابات بنظام القائمة النسبية غير المشروطة مع السماح للمستقلين بتشكيل قوائم من بين أنفسهم أو بالمشاركة مع حزبين ويكون الفرز وفق قاعدة اعلي البواقي ومع مراعاة نسب التمثيل.

وأشرنا فيما سبق على أنه هناك ضرورة للتوفيق بين مبدأين دستوريين هما: (أ) مسؤولية التنفيذ أمام المجالس الشعبية المحلية، (ب) وتعيين طريقة اختيارهم من خلال القانون. خاصة مع تمثيل المحافظين وروساء الوحدات المحلية الأخرى للإدارة المحلية وتبعيتهم الوظيفية للسلطات المركزية. وما يترتب على هذه الوضعية المركبة هو ازدواج مسؤولية المحافظين حيث يخضعوا لرقابة المجالس الشعبية المنتخبة وفق دستور سنة 2014 من الناحية السياسية ويخضعوا لرقابة مجلس الوزراء من الناحية الوظيفية ومن الاعراف الدستورية أن يعتبر المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية بالتحديد ولهذا تنتهي ولاية المحافظون حكماً بانتهاء ولاية رئيس الجمهورية.

وهذا الازدواج يمثل تهديد قد يقوض فرص نجاح نظام الإدارة المحلية الجديد، خاصة مع إصرار مشروع قانون الإدارة المحلية الجديد على اعتبار المحافظ ممثلاً للحكومة المركزية. حيث ترتب على هذا الإصرار، غير المبرر دستورياً، توقيف مصير المحافظين حال حجب المجالس الشعبية المنتخبة الثقة عن أحدهم على تصرف رئيس الجمهورية¹⁸. بينما فتحت

¹⁷ ترفض أحزاب: المصري الديمقراطي الاجتماعي، التحالف الشعبي الاشتراكي، والعيش والحرية تحت التأسيس نظام الانتخابات بالقائمة المطلقة من حيث المبدأ ولا سيما الأخذ به كنظام للانتخابات المحلية.

¹⁸ تنص المادة 119 من مشروع قانون الإدارة المحلية الجديد على أن 'وللمجلس المحلي بعد مناقشة الاستجواب وثبوت مسؤولية من وجه إليه الاستجواب أن يقرر سحب الثقة منه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس المحلي وفي هذه الحالة يجب إبعاد من تثبتت مسؤوليته عن موقعه. فإذا كان من تثبتت مسؤوليته هو المحافظ أو أي من نوابه يرفع الأمر لرئيس الجمهورية لاتخاذ ما يراه بشأنه، أما إذا كان من غير ما تقدم يرفع أمره للمحافظ المختص لاتخاذ ما يراه بشأنه'.

المادة 179 من دستور سنة 2014 مجال لتغيير هذه الوضعية الغير منسجمة مع التوجه نحو اللامركزية حيث نصت على أن "ينظم القانون شروط وطريقة "تعيين" أو "انتخاب" المحافظين، ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى، ويحدد اختصاصاتهم" وحسب هذه المادة أصبح من الممكن إعادة تصميم نظام الإدارة المحلية بحيث يكون المحافظين ممثلين للإدارة المحلية وليس ممثلين للحكومة المركزية أو السلطة التنفيذية وهو ما ينطبق كذلك على رؤساء الوحدات المحلية حال انتخابهم من المجالس الشعبية المحلية انتخاب غير مباشر كما سنري في الفصل الأخير من هذا الكتاب.

وفي تونس يعترف دستور سنة 2014 بالجماعات المحلية كسلطة مستقلة تراتبية، لهذا لا وجود لمشكلة الازدواج حيث لم يسمح للولاية في النظام الجديد بأن يتولوا رئاسة المجالس المحلية كما كان الأمر من قبل¹⁹. ولهذا لا يخضع الولاية (المحافظون) باعتبارهم ممثلين للحكومة المركزية لرقابة المجالس المحلية المنتخبة، بل العكس تخضع هذه المجالس لرقابة الولاية لضمان عدم تجاوزها لاختصاصاتها الإدارية والمالية، ومما يبرر من ناحية تعيين رئيس الوزراء للولاية ومن ناحية أخرى إعفائهم من المسؤولية أمام المجالس المحلية المنتخبة. وهذا النظام أقرب ما يكون لنظام الجماعات المحلية الفرنسي حيث يعتبر الوالي في النظام التونسي مقابل لممثل الدولة لدى الجماعات المحلية الفرنسية الذي يمثل الحكومة المركزية ويعمل على ضمان احترام المجالس المحلية للقوانين ويختص بالرقابة الإدارية عليها، والجدير بالذكر ان هذا النظام يطابق نظام الإدارة المحلية الذي نص عليه دستور سنة 2012 في مصر ولم تتاح له فرصة التطبيق.

والنظام التونسي الجديد يبدو لأول وهلة أكثر سلاسة أو اقل تعقيداً في الممارسة العملية (رغم انه لم يختبر بشكل كاف) وقل عرضه لمخاطر تغول السلطة التنفيذية الكامنة في النظام المصري الجديد إلا ان هذا النظام الأخير يتضمن إمكانية ديمقراطية أعظم تتمثل في اتاحة انتخاب المحافظين سواء انتخاب غير المباشر، أو انتخاب مباشر على الطريقة الانجلو-أمريكية المعمول بها في نظام الحكم المحلي التركي. وانتخاب المحافظين (على الأخص في حالة انتخابهم بالطريق غير المباشر واخضاعهم لرقابة المجالس الشعبية المنتخبة وهو الأقرب لروح دستور سنة 2014 وخطته الاستراتيجية بشأن إطلاق نظام جديد للإدارة المحلية) ينهي تدخل الحكومة المركزية المباشر، من خلال ممثل مقيم ذي مرتبة رفيعة مثل الوالي أو ممثل الدولة، في اعمال الأجهزة المحلية. ومن نتائج هذا ان يختص القضاء الإداري أو مجلس الدولة دون سواه بالفصل في المنازعات ما بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية وهو ما يضمن استقلال الإدارة المحلية عملياً أكثر من أي إصلاح معياري آخر.

ولا شك ان مشروع قانون الإدارة المحلية يتزايد فيما تطلب من توافر اغلبيه خاصة أو اغلبيه ثلاثة أرباع، لسحب الثقة من المحافظين ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى، بشكل قد يفرغ حق المجالس الشعبية المحلية في الاستجواب وسحب الثقة من مضمونه، والطبيعي ان يكتفي القانون بالأغلبية العادية لسحب الثقة من المحافظين ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى (وهي الأغلبية التي بتطلبها الدستور لسحب الثقة من مجلس الوزراء). كما يجدر بمشروع القانون العدول عن

¹⁹ سالم كبر المرزوقي، التنظيم السياسي والإداري في الجمهورية الثانية (تونس: مجمع الأطرش لنشر وتوزيع الكتاب المتخصص، 2017) ص 265.

تطلب، ان يقدم طلب سحب الثقة من المحافظين ورؤساء المراكز ربع أعضاء المجلس، أو نصف أعضاء المجلس في حالات استجواب رؤساء الوحدات المحلية الأخرى، لأن هذا النصاب يعرقل مساءلة المحافظين والرؤساء .

ولقد فتح الدستور المصري المجال أمام اختيار المحافظين بالتعيين أو بالانتخاب، وكذا رؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى، وترك هذه المهمة للمشروع العادي أو البرلمان، الذي يميل بحكم تشكيلته السياسية الراهنة، للإبقاء على نظام تعيين المحافظين ورؤساء الوحدات المحلية، بعكس البرلمان التونسي – قبل حله اعقاب احداث سبتمبر 2021 – الذي أقر إصلاحات من شأنها انتخاب رؤساء الوحدات المحلية (الجماعات المحلية) وتتكون من بلديات وجهات واقليم، والجدير بالذكر ان رئيس الجماعة المحلية ينتخب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الجماعة البلدية من بينهم، وعادة ما يكون رأس أحد القوائم الفائزة بالانتخابات المحلية، وهذا النظام يضمن وحدة الجماعة المحلية (عضوياً)، حيث تخلص القانون الجديد من تعقيدات التداخل في الاختصاصات ما بين الشعبيين والتنفيذيين .

2-5 | نحو تدشين نظام الإدارة المحلية الجديد على أسس الديمقراطية التشاركية

لا شك في أن تدشين نظام جديد للإدارة المحلية في مصر يعتبر من مداخل الانتقال الديمقراطي المحتجز – كما أشرنا في الفصل الرابع – لاسيما وان مستوى الإدارة المحلية هو المستوى الأكثر ملائمة لتصميمه على أساس مبدأ الديمقراطية التشاركية أو مساهمة جمهور الناخبين أي الجماعات المحلية في صناعة واتخاذ القرارات التي تؤثر في حياتهم اليومية وتسمح لهم بإعادة ترتيب أولويات الانفاق العام من خلال الموازنات التشاركية. ونعرض في هذه المبحث المحددات العامة لتدشين نظام جديد للإدارة المحلية وهو النظام الذي تأخر إطلاقه نحو عقد من الزمان عانت فيه الجماعات المحلية من عدم تمثيلها سياسياً في ظل غيبة المجالس الشعبية المحلية طوال هذه الفترة الطويلة وتشتبك هذه المحددات مع مشروع قانون الإدارة المحلية الذي تقدمت به الحكومة سنة 2017 ومع بعض مشاريع القوانين التي طرحتها المعارضة او ما زلت تناقش في فاعليتها الجبهوية مثل 'تنسيقية المحليات' المشكلة من أحزاب المعارضة.

أ. نظام انتخابات المجالس الشعبية المحلية

أ-1 من وجهة نظرنا سيكون انتخاب المجالس الشعبية المحلية من خلال نظام مختلط ما بين القائمتين المطلقة والنسبية نظام غير دستوري لما يتضمن من إخلال بمبدأ تكافل الفرص ما بين المرشحين إذ يتطلب هذا النظام أن يحصل الفائزين بعضوية المجالس المحلية من خلال الانتخاب بنظام القائمة المطلقة الحصول على أغلبية مطلقة بينما يكفي نفس النظام بحصول الفائزين بعضوية المجالس المحلية من خلال الانتخاب بنظام القائمة النسبية الحصول على الأغلبية النسبية لاصوات الناخبين. ولقد قضت المحكمة الدستورية العليا ببطالان نظم انتخاب مجالس الشعب سنوات 1984، 1987، 2012 لعدم دستورية الاخذ في نظام انتخابي واحد ما بين بمبدأ الاغلبية المطلقة والاعلبيية النسبية. ولا يؤثر في

ذلك النص 102 ليس فحسب لانه جاء فيما يخص انتخاب مجلس النواب ولكن لان الجمع ما بين النظام الفردي ونظام القائمة بشكل عام لا يعني الجمع ما بين مبدائي الاغلبية النسبية والمطلقة باي حال من الاحوال.

أ-2 لهذا نقترح تعديل مشروع القانون بحيث يأخذ بنظام القائمة النسبية غير المشروطة (بنسبة ثلاث أرباع المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية) وبالنظام الفردي بالاغلبية النسبية (بنسبة ربع المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية) على أن تخصص ثلثي المقاعد المخصصة للانتخاب بالقائمة النسبية للعمال والفلاحين وثلثها للنساء وثلثها للشباب على أن يكون أحد المرشحين بنظام القائمة من المسيحيين وأحدهم من ذوي الإعاقة في قوائم المرشحين لعضوية المجالس الشعبية المحلية للمحافظات.

أ-3 مثال: إذا خصص للدائرة الانتخابية إثني عشر مقعداً سينتخب منهم تسعة بنظام القائمة النسبية، ستة منهم من العمال والفلاحين وثلثا من النساء، وثلثة من الشباب على أن يكون أحدهم على الأقل من المسيحيين وأحدهم من ذوي الإعاقة في المجالس الشعبية المحلية للمحافظات حيث يجوز الترشح على هذا المقاعد لكل ناخب مقيد بجدول الناخبين بالمحافظة بغض النظر عن الدائرة الانتخابية المقييد بها.

أ-4 ويراعي في اعلان النتائج نسب تمثيل الفئات المذكورة بغض النظر عن ترتيب المرشحين في القائمة والاخذ بمبدأ أعلى البواقي في حالة عدم توافر القاسم الانتخابي بالنسبة لآخر الفائزين او من يسبقه.

ب. نظام انتخاب المحافظين

ب-1 تفعيلاً لنص المادة 179 من الدستور نقترح لى سبيل التجربة أو كمرحلة أولى أن يختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بانتخاب المحافظ في المحافظات الحضرية وهي (القاهرة، الاسكندرية، بورسعيد، والسويس) بالاغلبية المطلقة في الجولة الاولى بالاغلبية النسبية في الجولة الثانية.

ب-2 ينص القانون على جدول زمني لانتخاب المحافظين في باقي المحافظات من خلال المجالس الشعبية المحلية للمحافظات على مراحل وفق ترتيبها في مؤشر التنمية البشرية.

ج. المجالس الشعبية المحلية للمحافظات

ج-1 نقترح تفعيلاً لمبدأ سمو المجالس الشعبية المحلية للمحافظات على ما سواها من الاجهزة التنفيذية بمنحها الاختصاص بإصدار لوائح الضبط والقرارات التنظيمية في دائرة المحافظة وهو ما يدخل فيها على سبيل المثال لوائح: البناء والتخطيط العمراني والمرور وتراخيص المحال العامة والأماكن المقلقة للراحة ..إلخ بحيث تصدر هذه اللوائح في حدود التشريعات الوطنية بما يتناسب مع الطبيعة البيئة المحلية وأوليات الجماعات المحلية فيها.

ج-2 تفعيلاً للمادة 178 من الدستور التي تنص على استقلال الموازنات المحافظات والوحدات الادارية الاخرى نقترح منح المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بالموافقة على القروض المحلية بما لا يجاوز 50% من الناتج الاجمالي للمحافظة.

والموافقة على القروض المحلية التي تفتقرها المجالس الشعبية المحلية في مستوى المراكز والمدن وهو ما يسهم في تعزيز دور الإدارة المحلية في تعبئة المدخرات الأهلية وتوجيهها للاستثمار وخلق فرص العمل

ج-3 نقترح السماح للمجالس المحلية بفرض ضرائب ورسوم محلية في حدود 10% من ضرائب العامة على الدخل وعلى الأقل نصيب نصيب الإدارة المحلية من الضرائب العقارية وضريبة الاطيان عن 50% من الضريبة المحصلة والسماح لها بإنشاء أسواق للأوراق المالية للشركات المتوسطة والصغيرة تحت رقابة الهيئات العامة.

ج-4 نري أن النص على أغلبية الثلثين في حالة سحب الثقة من المحافظين ومديري المديرية ورؤساء الهيئات الواقعة في نطاق المحافظة ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى أغلبية غير مبررة وتعطل رقابة المجالس الشعبية المحلية وستكون عائق امام اثارة مسؤولية التنفيذيين أمامها.

ج-5 ولهذا نقترح الاكتفاء بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجالس لسحب الثقة من التنفيذيين وعلى رأسهم المحافظين ويستمر المحافظ في أداء وظائفه حتي انتخاب محافظ جديد اذا كان من المحافظين المنتخبين.

د. المجالس الشعبية المحلية في المراكز، المدن الاحياء ، والمجموعات القروية

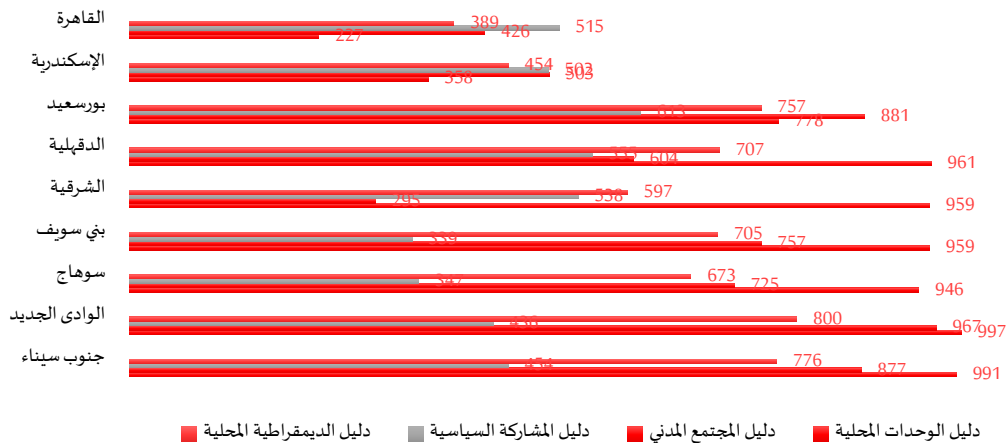
د-1 نقترح النص على حق كل ناخب في دائرة المجالس في حضور الاجتماعات والنص على حقه في المشاركة في النقاشات والحق في التصويت علي القرارات.

د-2 هذا الاقتراح يضمن الانتقال التدريجي لديمقراطية التشاركية وتمكين المواطنين من المشاركة المباشرة في القرارات التي تمس حياتهم ومن تحديد أولويات الانفاق من خلال الموازنات التشاركية.

6 | دليل الديمقراطية المحلية في انتظار نتائج الانتخابات المحلية

يهدف دليل الديمقراطية المحلية إلى قياس إمكانية أو قدرة المجتمعات المحلية على المساهمة في صناعة واتخاذ القرارات التي تمس حياتها من خلال منهجية إمبريقية بما يتيح إجراء المقارنة ما بين المحافظات المختلفة ويمكن أن تستخدم نفس المنهجية لإجراء مقارنات ما بين البلدان المختلفة إذا توافرت البيانات الكمية اللازمة. رغم هذا لا يهدف الدليل إلى قياس شدة ترابط الجماعات المحلية والمجتمع المدني أو تأثير المشاركة بالانتخابات المحلية، ومن ثم هو لا يستخدم لمقارنة فاعلية الإدارة المحلية بالمحافظات إلا من الناحية الديمقراطية. إذ لا يقيس الدليل كفاءة المرافق العامة المحلية التي تقدم الخدمات العامة لجمهور المنتفعين بها لأن قياس تلك الفاعلية مرهون بتفضيلات المنتفعين بها وهو القياس الذي لا تتاح بشأنه بيانات مسحية كافية، خاصة وأن البيانات المتاحة بشأن المرافق العامة لا تأخذ بعين الاعتبار التمييز ما بين المرافق العامة التابعة للإدارة المحلية وتلك التابعة لسلطات مركزية. كذلك يصعب قياس درجة فاعلية منظمات المجتمع المدني والروابط الطوعية على المستوى المحلي لعدم توافر البيانات اللازمة لإجراء مثل هذا القياس.

شكل 7 | مقارنة نتائج دليل الديمقراطية المحلية في بعض المحافظات المختارة



المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية 2020

ومن ثم لا يمكننا استنتاج أن محافظة الوادي الجديد صاحبة المركز الأول في دليل الديمقراطية المحلية لديها إدارة محلية ومجتمع مدني أكثر فاعلية، بكثير من محافظة القاهرة التي تحتل المركز الأخير. ولكن الاستنتاج السائد من هذه المقارنة هو أن المجتمعات المحلية بمحافظة جنوب سيناء أكثر ارتباطاً بالإدارة المحلية ومنظمات

المجتمع المدني ولديها إمكانية مساهمة أكبر في تلك الإدارة من المجتمعات المحلية بمحافظة القاهرة (أنظر شكل 7).

وهكذا فإن دليل الديمقراطية المحلية يقيس مستوى ودرجة تطور هذا النوع من الديمقراطية التي هي بالتعريف الاجرائي، إمكانية أو قدرة المجتمعات المحلية على المساهمة في إدارة شؤونها الخاصة والمساهمة في اتخاذ القرارات التي تمس حياتها المعاشة، وفق أدلة الديمقراطية المحلية الثلاث كما طورها فريق عمل برنامج. وهذه القدرة ترتبط بشكل متناسب بطبيعة الحال مع نسب المشاركة في الانتخابات العامة وبالذات الانتخابات المحلية أو انتخابات المجالس الشعبية المحلية. والحقيقة ان نتائج دليل الديمقراطية المحلية تم تأجيل الإعلان عنها نحو عامين نتيجة تأجيل الانتخابات المحلية المستمر منذ حل المجالس الشعبية المحلية سنة 2011 حيث لا يمكن الاعتماد بشكل مرضي على نسب مشاركة الناخبين بالمحافظات المختلفة في الانتخابات المحلية الأخيرة 2008 لما شاب تلك الانتخابات التي أجريت دون اشراف قضائي كامل من تجاوزات تتعلق بالأساس بتلفيق نسب مشاركة غير حقيقية. وحيث انه أصبح في حكم المؤكد أن الانتخابات المحلية لن تجرى قبل الانتخابات الرئاسية في سنة 2024 بعد ان نكثت الحكومة وعدها بإجرائها خلال سنة 2017، 2021، ولذا يضطر فريق عمل برنامج الديمقراطية المحلية على الاعتماد على متوسط نسب مشاركة الناخبين بالانتخابات العامة.

إطار 6 | دليل الديمقراطية المحلية في انتظار نتائج الانتخابات المحلية

طور دليل الديمقراطية المحلية فريق الباحثين ببرنامج الديمقراطية المحلية لأول مرة سنة 2015. ويستخدم هذا الدليل للمقارنة بين المحافظات من حيث ارتباط المجتمعات المحلية بالوحدات المحلية التي تمثلها وكذلك منظمات المجتمع المدني والروابط الطوعية بتلك المجتمعات بالإضافة إلى نسب المشاركة بالانتخابات. ويفترض هذا الدليل ان كلما انخفض عدد السكان لكل وحدة محلية او منظمة مجتمع مدني كلما كان هذا مؤشر على ارتفاع درجة ارتباط المجتمعات المحلية بالوحدات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والعكس صحيح. وهذه الفرضية تقوم على فكرة ان المجتمعات المحلية الأصغر أكثر قدرة على المساهمة في إدارة شؤونها الخاصة والمشاركة في اتخاذ القرارات التي تمس حياتهم من تلك المجتمعات الأكبر حجمًا وهو ما يرتبط بشرط أولي وهو ان تكون لهذه المجتمعات وحدة/جماعة محلية تمثلها وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وان تتشكل بهذه المجتمعات منظمات مجتمع مدني أو روابط طوعية تعبر عن المصالح الاجتماعية من خلال تمثيلها بالمجال العام، ويضاف إلى ذلك نسب مشاركة السياسية بالانتخابات. ويعتمد الدليل حتي الان على نتائج الانتخابات العامة في ظل تأجيل الانتخابات مرة تلو الأخرى ويعتقد فريق عمل برنامج الديمقراطية أن في حالة اجراء الانتخابات المحلية يمكن أن يتعدل الدليل الفرعي الخاص بالمشاركة السياسية لانه في هذه الحالة سيعكس بشكل صادق اهمية المجالس المحلية المنتخبة بالنسبة لكل جماعة محلية على حدى بمعزل عن اعتبارات المشاركة في الانتخابات العامة التي تتحكم فيها عوامل السياسية المركزية أكثر من أي شيء آخر.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية 2020

ومع ذلك يفترض فريق الباحثين ببرنامج الديمقراطية المحلية ان معدلات التغيير في دليل الديمقراطية المحلية لن تكون كبيرة حال الاعتماد على نسب المشاركة في الانتخابات المحلية بدلا عن نسب المشاركة في الانتخابات القومية

نظرًا لأنه من المرجح أن تتقارب تلك النسب ومع ذلك في حالة اجراء الانتخابات المحلية يمكن أن يتعدل الدليل الفرعي الخاص بالمشاركة السياسية لانه في هذه الحالة سيعكس بشكل صادق اهمية المجالس المحلية المنتخبة بالنسبة لكل جماعة محلية على حدى بمعزل عن اعتبارات المشاركة في الانتخابات العامة التي تتحكم فيها عوامل السياسية المركزية أكثر من أي شيء آخر (أنظر: إطار 6).

ومن وجهة نظرنا دليل الديمقراطية المحلية يعتبر تجربة قياسية شجاعة تحتاج لمزيد من العمل ولهذا نتائج الدليل في إصدارها الأول نتائج أولية ستخضع لاحقًا للتحديث والتطوير. وبصفة عامة يطمئن فريق برنامج الديمقراطية المحلية للاستنتاجات الأساسية المستقاة من نتائج تطبيق الدليل وأبرزها انخفاض إمكانية الديمقراطية المحلية في العاصمتين التاريخيتين القاهرة والإسكندرية حيث قبعَت هاتان المحافظتان بقاع ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية.

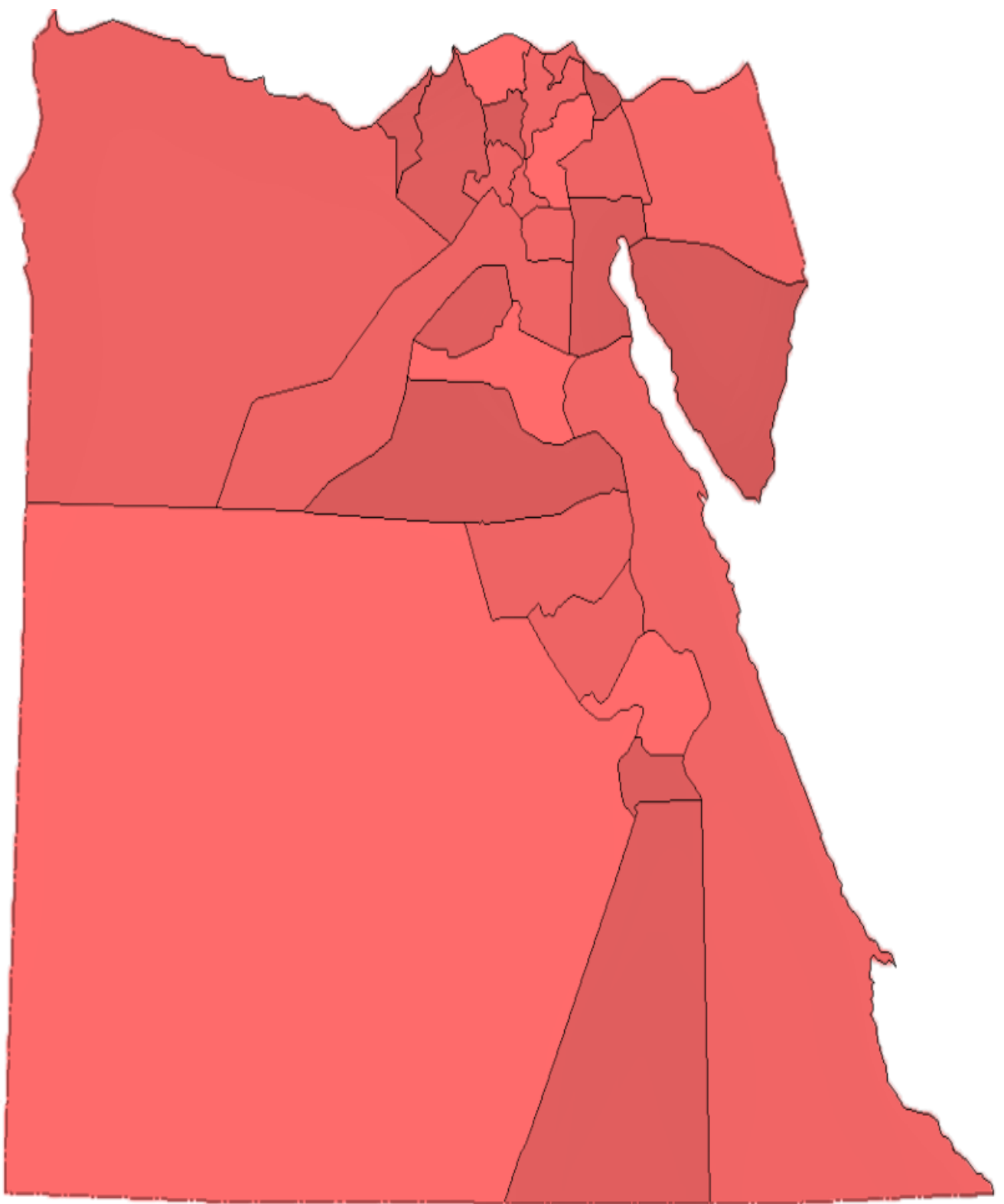
ويمكن تفسير ذلك بحضور السلطات المركزية على حساب الإدارة المحلية حيث حصلت تلك المحافظات على نقاط أقل بكثير من باقي المحافظات في دليل الوحدات المحلية وهو ما يرتبط بالكثافة السكانية العالية التي لا تتناسب مع عدد الوحدات المحلية مما يجعل هذه الأخيرة منفصلة وبعيدة عن حياة المواطنين. وذلك على عكس بعض المحافظات ذات الكثافة السكانية العالية على سبيل المثال محافظة الدقهلية التي تحتل المركز العاشر في ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية، وهو ترتيب متوسط، كنتيجة مباشرة لانخفاض عدد السكان لكل وحدة محلية بهذه المحافظة على الرغم من ارتفاع كثافتها السكانية العالية.

وتحتل المحافظات الحدودية مواقع الصدارة في ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية باستثناء محافظة مطروح التي تحتل الترتيب الثالث العشر بسبب تراجعها الالف للنظر، بالمقارنة بباقي المحافظات الحدودية، في نتائج دليل المجتمع المدني، وهو ما يعكس غياب ملحوظ للسلطات المركزية بهذه المحافظات لصالح حضور أكبر للإدارة المحلية.

وبمقارنة محافظات الصعيد بالدلتا يتضح تفوق ملحوظ لمحافظات الدلتا على محافظات الصعيد في ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية. فحيث تحتل محافظات المنوفية ودمياط المركزين الثالث والرابع في صدارة ترتيب محافظات الدلتا، تحتل محافظات أسوان وبني سويف المركزين السابع والثاني عشر في صدارة ترتيب محافظات الصعيد. ويعزى هذا الفارق بالأساس لتأخر محافظات الصعيد في نتائج دليل المجتمع المدني بالمقارنة بمحافظات الدلتا.

وهو ما يعكس ضعف المجتمع المدني بمحافظات الصعيد كما سنوضح ذلك في الفصل الرابع، ويرتبط بشكل أكثر تعقيدًا، بالمسألة الجنوبية في مصر، حيث يرتبط تخلف الصعيد ولاسيما تخلف المجتمع المدني باستراتيجية الهيمنة تعمل بصفه دائمة على تكريس التفاوت ما بين الشمال والجنوب.

وبمقارنة نتائج دليل الديمقراطية المحلية بنتائج دليل التنمية البشرية تبدو نتائج الدليلين معكوسة بالنسبة للمحافظات الحضرية. فرغم أن محافظات بورسعيد والسويس والإسكندرية تحتل صدارة ترتيب المحافظات وفق دليل التنمية البشرية، إلا أنها تقع في ذيل ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية. واللافت للنظر أن محافظة بورسعيد التي تحتل المركز الأول في ترتيب المحافظات وفق دليل المجتمع المدني والمركز الثاني وفق دليل المشاركة السياسية تحتل المركز الثامن العشر وفق دليل الديمقراطية المحلية كنتيجة لتأخر ترتيبها بين المحافظات وفق دليل الوحدات المحلية. وما يمكن استنتاجه من هذه المفارقة بشكل مطمئن أن تدخل السلطات المركزية في التنمية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تلك المحافظات، انعكس إيجابياً على التنمية البشرية بأبعادها المختلفة، كنتيجة لنزعة تلك المحافظات الإقليمية البارزة. ولهذا لن تكتفي هذه السلسلة من التقارير بما تطرحه من دلالات إحصائية من خلال دليل الديمقراطية المحلية، وإنما قدمنا في التقارير السابقة دلالات تفسيرية لشبكة العلاقات المعقدة ما بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.



جدول 1

دليل الديمقراطية المحلية بالمحافظات*

المحافظات	عدد السكان لكل وحدة محلية	عدد السكان لكل منظمة مجتمع مدني (أ)	نسبة المشاركة السياسية بالانتخابات %	دليل الجماعات المحلية	دليل المجتمع المدني (ب)	دليل المشاركة السياسية (ت)	دليل الديمقراطية المحلية (ث)	ترتيب المحافظات	ترتيب المحافظات وفق دليل التنمية البشرية
القاهرة	231961	45932	51.50	0.227	0.426	0.515	0.389	27	13
الإسكندرية	192487	39770	50.20	0.358	0.503	0.502	0.454	26	3
بورسعيد	66659	9522	61.39	0.778	0.881	0.613	0.757	5	1
السويس	62206	18319	46.48	0.793	0.771	0.464	0.676	16	2
دمياط	13862	13720	53.85	0.954	0.829	0.538	0.774	3	9
الدقهلية	11710	31643	55.56	0.961	0.604	0.555	0.707	12	14
الشرقية	12424	56394	53.83	0.959	0.295	0.538	0.597	23	11
القليوبية	24198	38104	55.23	0.919	0.524	0.552	0.665	18	16
كفر الشيخ	13164	23329	47.34	0.956	0.708	0.473	0.712	11	6
الغربية	20307	26695	59.41	0.932	0.666	0.594	0.731	9	7
المنوفية	12052	21420	62.60	0.960	0.732	0.626	0.773	4	15
البحيرة	10129	43315	45.82	0.966	0.459	0.458	0.628	21	5
الإسماعيلية	21826	16145	50.51	0.927	0.798	0.505	0.743	7	00
الجيزة	39921	60680	42.44	0.867	0.219	0.424	0.503	25	22
بني سويف	12260	19434	39.95	0.959	0.757	0.399	0.705	13	21
الفيوم	18647	27808	30.46	0.938	0.660	0.304	0.634	20	20
المنيا	13899	38482	35.40	0.954	0.519	0.354	0.609	22	18
أسيوط	17049	39674	33.10	0.943	0.504	0.331	0.593	24	18
سوهاج	16097	22028	34.75	0.946	0.725	0.347	0.673	17	10
قنا	18799	29568	33.75	0.937	0.630	0.337	0.635	19	12
اسوان	9117	12234	35.95	0.970	0.847	0.359	0.725	10	00
الأقصر	17922	24405	39.69	0.940	0.695	0.396	0.677	15	00
البحر الأحمر	13299	8232	41.58	0.956	0.897	0.415	0.756	6	0.2
الوادي الجديد	1682	2504	43.67	0.994	0.969	0.436	0.800	1	0.3
مطروح	5461	14928	26.99	0.982	0.813	0.269	0.688	14	0.4
شمال سيناء	1739	9057	34.65	0.994	0.887	0.346	0.742	8	00
جنوب سيناء	567	9848	45.46	0.990	0.877	0.454	0.776	2	00

* دليل من ابتكار برنامج الديمقراطية المحلية 2015

(أ) تم استبعاد منظمات المجتمع المدني الوطنية التي يوجد بها فروع بالمحافظات مثل النقابات المهنية والأحزاب السياسية ولم تتوافر للباحثين بيانات بشأن المنظمات النقابية العمالية .

(ب) دليل الوحدات المحلية هو عدد السكان لكل وحدة محلية مقسوم على مضاعف العدد.

(ج) دليل المجتمع المدني هو عدد السكان لكل منظمة مجتمع مدني مطروح من مضاعف العدد

(د) دليل المشاركة السياسية هو نسبة مشاركة الناخبين المسجلين بجدول الانتخاب في الانتخابات العام

جدول 2

تقدير أعداد السكان طبقاً للنوع بالمحافظات وتوزيعهم النسبي*

المحافظات	ذكور	إناث	جملة	نسبة السكان %	ترتيب المحافظة من حيث عدد السكان
القاهرة	4693467	4584974	9278441	10.5	1
الإسكندرية	2449964	2362222	4812186	5.5	8
بورسعيد	338964	327635	666599	0.8	20
السويس	316231	306628	622859	0.7	21
دمياط	678789	652054	1330843	1.5	17
الدقهلية	3016880	2932121	5949001	6.8	4
الشرقية	3322744	3162668	6485412	7.4	3
القليوبية	2619678	2486294	5105972	5.8	6
كفر الشيخ	1604808	1567945	3172753	3.6	12
الغربية	2407753	2344112	4751865	5.4	7
المنوفية	2023885	1917408	3941293	4.5	11
البحيرة	2971816	2832446	5804262	6.6	5
الإسماعيلية	597900	580741	1178641	1.3	19
الجيزة	3896620	3688495	7585115	8.6	2
بني سويف	1454005	1402807	2856812	3.2	15
الفيوم	1635179	1534971	3170150	3.6	13
المنيا	2628793	2527909	5156702	5.9	5
أسيوط	2165645	2079570	4245215	4.8	10
سوهاج	2331738	2272123	4603861	5.2	9
قنا	1530337	1515167	3045504	3.5	14
اسوان	721026	710462	1431488	1.6	16
الأقصر	584028	563030	1147058	1.3	18
البحر الأحمر	206760	139015	345775	0.4	25
الوادي الجديد	115616	109800	225416	0.3	26
مطروح	232970	214876	447846	0.5	23
شمال سيناء	224914	209867	434781	0.5	24
جنوب سيناء	109723	57703	167426	0.2	27

* الجهاز المركزي للتعبئة العامة للإحصاء 2015

** حساب الناتج القومي بمعامل القوة الشرائية

جدول 3

التقسيمات الإدارية والمحلية للمحافظات*

المحافظات	عدد المدن	عدد الاحياء	عدد اقسام الشرطة	عدد الشياخات	عدد مراكز الشرطة	إدارة شرطة الميناء	عدد القري	مدن مجتمعات عمرانية جديدة	وحدات اعتبارية
القاهرة	1	35	46	341	—	—	—	4	—
الإسكندرية	2	8	17	137	—	1	9	2	4
بورسعيد	2	6	11	22	—	1	—	—	2
السويس	3	5	5	16	—	1	—	1	—
دمياط	10	—	4	5	5	1	85	1	—
الدقهلية	19	2	5	21	17	—	487	—	—
الشرقية	17	2	8	18	15	—	501	2	—
القليوبية	10	2	9	10	7	—	197	1	1
كفر الشيخ	13	2	4	11	10	—	223	—	3
الغربية	8	4	5	38	8	—	322	—	—
المنوفية	9	2	3	6	9	—	315	1	—
البحيرة	15	—	3	5	15	—	497	1	60
الإسماعيلية	7	3	4	10	6	—	33	—	11
الجيزة	13	7	14	68	8	—	167	2	1
بني سويف	7	—	2	10	7	—	222	1	3
الفيوم	6	—	1	6	6	—	163	1	—
المنيا	9	—	5	17	10	—	361	1	—
أسيوط	11	2	3	24	11	—	270	1	—
سوهاج	11	3	5	8	12	—	235	2	—
قنا	9	—	1	5	9	—	152	1	—
اسوان	10	—	2	18	6	—	124	2	21
الأقصر	7	—	1	5	5	—	56	1	—
البحر الأحمر	7	2	8	10	—	—	11	—	6
الوادي الجديد	5	—	1	—	4	—	128	1	—
مطروح	8	—	9	—	—	—	56	1	17
شمال سيناء	6	—	11	1	—	—	85	—	156
جنوب سيناء	9	—	8	—	—	—	13	—	273

*الجهاز المركزي للتعبئة العامة للإحصاء 2015

جدول 4

الجمعيات الاهلية وعدد أعضاء مجلس الإدارة والأعضاء المشتركين والمسددين للاشتراكات وفق للنوع بالمحافظات*

المحافظات	عدد الجمعيات	مجالس الادارات			الأعضاء المشتركين			الأعضاء المسددين للاشتراكات		
		ذكور	إناث	جملة	ذكور	إناث	جملة	ذكور	إناث	جملة
القاهرة	202	1398	377	1775	46905	18131	65036	36063	13687	49750
الإسكندرية	121	766	381	1147	15224	9549	24773	11152	7021	18173
بورسعيد	70	527	184	711	8656	4173	12829	5937	3989	8926
السويس	34	314	24	338	8502	0769	9298	3691	416	4107
دمياط	97	675	107	782	9357	3892	13249	7031	2593	9624
الدقهلية	188	1313	169	1482	20725	7526	28251	16237	5262	21499
الشرقية	115	864	78	942	17014	7328	24342	9898	3437	13335
القليوبية	134	1048	195	1243	16059	3547	19606	12666	2775	15441
كفر الشيخ	136	973	79	1052	12761	3201	15962	7603	2133	9736
الغربية	178	1445	172	1617	20761	7902	28663	16124	6302	22426
المنوفية	184	1385	120	1505	14334	3069	17403	12843	2733	15576
البحيرة	134	938	78	1016	19434	8446	27880	14408	5524	19932
الإسماعيلية	73	577	130	707	8931	3106	12037	7407	2335	9742
الجيزة	125	932	147	1079	21076	7267	28343	15357	4605	19962
بني سويف	147	1180	251	1431	19010	7570	26580	15050	5601	20651
الفيوم	114	838	181	1019	15119	4377	19496	13322	3574	16896
المنيا	134	1179	162	1341	15662	4508	20170	14525	3997	18522
أسيوط	107	862	109	971	19000	3704	22704	15103	3160	18263
سوهاج	209	1716	197	1913	19383	4579	23962	17749	4151	21900
قنا	103	856	147	1003	11272	3469	14741	8595	2555	11150
اسوان	117	1610	339	1949	18209	3811	22020	12091	1862	13953
الأقصر	47	384	47	431	8923	5034	13957	8090	4101	12191
البحر الأحمر	42	316	42	358	6456	2241	8706	3647	1264	4911
الوادي الجديد	90	621	102	723	12999	5091	18090	9346	3487	12833
مطروح	30	254	42	296	2273	622	2895	1634	567	2201
شمال سيناء	48	327	69	396	9681	4562	14243	6083	2802	8885
جنوب سيناء	17	107	22	129	2880	933	3813	2297	638	2935

*الجهاز المركزي للتعبئة العامة للإحصاء 2015

جدول 4

تقديرات المشاركة في الانتخابات الرئاسية بالمحافظات 2014*

المحافظات	عدد الناخبين المسجلين	اجمالي الحضور	نسبة المشاركة %	ترتيب المحافظة من حيث نسب المشاركة	الأصوات الباطلة	الأصوات الصحيحة
القاهرة	6771437	3487223	51.50	8	165747	3321476
الإسكندرية	3467139	1740570	50.20	10	80691	1659879
بورسعيد	458481	281450	61.39	2	16242	265208
السويس	401870	186795	46.48	12	13391	173404
دمياط	905598	487622	53.85	6	18547	469075
الدقهلية	3860885	2145008	55.56	4	61211	2083797
الشرقية	3742698	2014673	53.83	7	66868	1947805
القليوبية	2755292	1521679	55.23	5	55873	1465806
كفر الشيخ	1966734	931034	47.34	11	25235	905799
الغربية	3063129	1819956	59.41	3	54329	1765627
المنوفية	2329542	1458336	62.60	1	38546	1419790
البحيرة	3418117	1566271	45.82	13	60172	1506099
الإسماعيلية	747070	377341	50.51	9	19184	358157
الجيزة	4606441	1954747	42.44	16	96732	1858015
بني سويف	1531473	611800	39.95	18	33340	578460
الفيوم	1656066	504496	30.46	26	28522	475974
المنيا	2850857	1009220	35.40	21	60785	948435
أسيوط	2256304	746823	33.10	25	41889	704934
سوهاج	2534912	880872	34.75	22	37861	843011
قنا	1700686	574008	33.75	24	20299	553709
اسوان	899358	323298	35.95	20	10691	312607
الأقصر	710372	281977	39.69	19	8248	273729
البحر الأحمر	264930	110164	41.58	17	4673	105491
الوادي الجديد	149843	65431	43.67	15	3728	61703
مطروح	230349	62168	26.99	27	5431	56737
شمال سيناء	226355	78432	34.65	23	5603	72829
جنوب سيناء	85335	38796	45.46	14	2572	36224

* الجهاز المركزي للتعبئة العامة للإحصاء 2015

جدول 5

دليل التنمية البشرية بالمحافظات*

المحافظات	توقع الحياة عند الميلاد	معدل القراءة والكتابة +15	نسبة القيد بجميع مراحل التعليم	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي PPP	دليل توقع الحياة	دليل التعليم	دليل الناتج المحلي الإجمالي	دليل التنمية البشرية 2008	ترتيب المحافظات
القاهرة	71.3	80.7	63.1	7024.0	0.772	0.748	0.710	0.743	13
الإسكندرية	72.0	80.5	71.7	8162.1	0.783	0.776	0.735	0.765	3
بورسعيد	72.7	83.6	70.7	9590.6	0.795	0.791	0.762	0.783	1
السويس	72.3	82.9	77.5	7950.7	0.788	0.811	0.730	0.776	2
دمياط	72.6	77.6	80.5	7166.8	0.793	0.786	0.713	0.764	9
الدقهلية	71.8	72.1	76.4	8283.2	0.780	0.735	0.737	0.751	14
الشرقية	71.2	67.8	78.1	7909.5	0.770	0.712	0.729	0.737	11
القليوبية	72.7	72.5	72.6	7394.9	0.795	0.735	0.718	0.746	16
كفر الشيخ	70.6	65.7	78.6	8116.3	0.760	0.700	0.734	0.731	6
الغربية	72.3	74.1	75.1	7999.6	0.788	0.744	0.731	0.754	7
المنوفية	71.5	72.6	74.9	8958.2	0.775	0.734	0.750	0.753	15
البحيرة	71.5	63.4	77.6	8592.4	0.775	0.681	0.743	0.733	5
الإسماعيلية	70.9	77.2	77.8	8154.7	0.765	0.774	0.735	0.758	00
الجيزة	69.5	80.3	77.5	7493.4	0.742	0.794	0.720	0.752	22
بني سويف	71.6	59.5	73.7	8052.2	0.777	0.642	0.732	0.717	21
الفيوم	69.5	59.1	70.8	7667.0	0.742	0.630	0.724	0.699	20
المنيا	69.3	58.7	74.2	7869.0	0.738	0.639	0.729	0.702	18
أسيوط	70.7	60.9	73.5	7290.6	0.762	0.651	0.716	0.710	18
سوهاج	70.5	61.5	79.5	6663.4	0.758	0.675	0.701	0.711	10
قنا	70.5	65.2	78.8	5806.8	0.758	0.697	0.678	0.711	12
اسوان	71.2	77.0	76.6	6415.8	0.770	0.769	0.695	0.745	00
الأقصر	69.8	72.2	83.5	8277.8	0.747	0.760	0.737	0.748	00
البحر الأحمر	71.2	87.3	72.3	7691.5	0.770	0.823	0.725	0.773	0.2
الوادي الجديد	71.2	81.8	82.3	11529.3	0.770	0.820	0.792	0.794	0.3
مطروح	71.1	64.9	73.1	9405.5	0.768	0.676	0.758	0.734	0.4
شمال سيناء	71.1	75.8	78.8	8076.3	0.770	0.768	0.733	0.757	00
جنوب سيناء	71.1	88.4	56.5	11322.3	0.768	0.778	0.789	0.778	00

المصدر: تقرير التنمية البشرية - مصر

